

Materialien aus der Bildungsforschung Nr. 10

Peter Siewert und Helmut Köhler

**GRUNDSCHULFINANZIERUNG UND
GRUNDSCHULPOLITIK**

**Aufgaben und Lastenverteilung
im Primarbereich**

**Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
Berlin 1977**



10034866

Materialien aus der Bildungsforschung

In dieser Reihe veröffentlicht das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Arbeitsmaterialien (Diskussionsgrundlagen und Dokumentation), die nicht den Charakter abgeschlossener Forschungsberichte tragen, aber dem jeweils interessierten Fachpublikum zugänglich gemacht werden sollen.

Bestellungen werden erbeten an die Verwaltung des Instituts, Lentzeallee 94, 1000 Berlin 33, bei gleichzeitiger Überweisung von 8,- DM (einschließlich 5,5 % Mehrwertsteuer) auf das Konto Nr. 09100588 der Sparkasse der Stadt Berlin West.

Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit der Zustimmung des Instituts gestattet.

Materialien aus der Bildungsforschung Nr. 10

Peter Siewert und Helmut Köhler

<p>GRUNDSCHULFINANZIERUNG UND GRUNDSCHULPOLITIK</p>
--

**Aufgaben und Lastenverteilung
im Primarbereich**

**Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
Berlin 1977**



E 77 195 4 + 5

Materialien aus der Bildungsforschung

In dieser Reihe veröffentlicht das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Arbeitsmaterialien (Diskussionsgrundlagen und Dokumentation), die nicht den Charakter abgeschlossener Forschungsberichte tragen, aber dem jeweils interessierten Fachpublikum zugänglich gemacht werden sollen.

Bestellungen werden erbeten an die Verwaltung des Instituts, Lentzeallee 94, 1000 Berlin 33, bei gleichzeitiger Überweisung von 8,- DM (einschließlich 5,5 % Mehrwertsteuer) auf das Konto Nr. 09100588 der Sparkasse der Stadt Berlin West.

Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit der Zustimmung des Instituts gestattet.

(5. Ex.)

Vorbemerkung

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um einen 1976 verfaßten Beitrag zu dem vom Centre for Educational Research and Innovation (CERI) der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) durchgeführten Projekt "Cross-national study of the relationship between educational policy goals and forms of primary school finance", in das die Länder Australien, Bundesrepublik Deutschland, England und Wales, Italien, Jugoslawien, Kanada (Ontario), Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigte Staaten von Amerika einbezogen sind. Der Abschlußbericht dieses Projektes sowie die einzelnen Länderstudien werden im Laufe des Jahres 1977 von der OECD in englischer Sprache veröffentlicht.

Während wir an dem Bericht über die Situation in der Bundesrepublik Deutschland arbeiteten, wurde erneut deutlich, daß dieser Themenkomplex hier bisher verhältnismäßig wenig behandelt wurde. Gleichwohl besteht ein Informationsbedürfnis, wie der von verschiedenen Seiten geäußerte Wunsch nach Überlassung des Manuskripts zeigt. Deshalb veröffentlichen wir hier mit freundlicher Genehmigung der OECD die deutsche Fassung unseres Beitrages.

Gedankt sei allen, die uns durch ihre Informations- und Diskussionsbereitschaft geholfen haben, insbesondere den in diesem Bereich tätigen Mitgliedern von Verwaltungen und Verbänden sowie unseren Kollegen am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Beate Kraus, Peter Matthias und Jens Naumann.

Helmut Köhler
Peter Siewert

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0. Einleitung	1
1. Grundzüge des gegenwärtigen Systems der Schulfinanzierung im Primarbereich und sein historischer und verfassungsrechtlicher Hintergrund	8
1.1 Zur historischen Entwicklung der Volksschulen und ihrer Finanzierung	8
1.2 Grundzüge der schulischen Aufgaben- und Lastenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland	11
1.2.1 Zum Verhältnis zwischen Bund und Ländern	11
1.2.2 Zum Verhältnis der Länder zu ihren Gemeinden	13
1.3 Entwicklung, Verteilung und Struktur der Ausgaben	19
1.4 Zu den Finanzquellen des Schulwesens	26
2. Zum Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland	32
2.1 Steuerverteilung und Steuergesetzgebungs-kompetenz	33
2.2 Länderfinanzausgleich	35
2.3 Kommunaler Finanzausgleich	38
3. Detailregelungen der Kompetenz- und Lastenverteilung im Primarbereich und Kriterien der Mittelvergabe	46
3.1 Personalbereich	47
3.1.1 Lehrpersonal	47
3.1.2 Sonstiges Schulpersonal	52
3.2 Schulbau	54
3.2.1 Der Einfluß der Länder auf die Schulbau-planung	54

	Seite	
3.2.2	Beteiligungsformen der Länder an der Schulbaufinanzierung	57
3.2.3	Die kommunale Schulbaufinanzierung	61
3.3	Sonstiger Sachaufwand	64
3.3.1	Lernmittel	65
3.3.2	Schülerbeförderung	68
3.3.3	Übriger Sachaufwand	70
4.	Bildungspolitische Vorstellungen und Aspekte ihrer Umsetzung	74
5.	Zur Neuordnung der Kompetenz- und Lastenverteilung	92
Literaturverzeichnis		94
Tabellenverzeichnis		97

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tab. 1 Grund- und Hauptschulen 1972 nach Schulträgerschaft	16
Tab. 2 Eigenausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuweisungen und Darlehen für den Aufgabenbereich Volks- und Sonderschulen, 1973	18
Tab. 3 Entwicklung der Nettoausgaben im Bildungswesen, 1952 - 1973	20
Tab. 4 Nettoausgaben der öffentlichen Haushalte, 1973	22
Tab. 5 Unmittelbare Ausgaben der Länder und Gemeinden für Grund- und Hauptschulen, 1973	25
Tab. 6 Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, 1972	28
Tab. 7 Finanzierung der unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden aus Kreditaufnahme sowie aus Zuweisungen und Darlehen von anderer Ebene, 1970 bis 1973	29
Tab. 8 Gesamtfinanzmassen der Länder vor und nach dem Länderfinanzausgleich, 1970 und 1973	37
Tab. 9 Nettoausgaben der Länder für das Schulwesen je Einwohner und Schüler, 1970 und 1973	39
Tab. 10 Verbundgrundlagen und prozentuale kommunale Beteiligungsquoten im Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden, 1974	41
Tab. 11 Gemeindefinanzmassen vor und nach dem kommunalen Finanzausgleich, 1970 und 1973	45
Tab. 12 Öffentliche Ausgaben pro Schüler 1952 - 1972	77
Tab. 13 Schüler, Klassen und Lehrer an Grund- und Hauptschulen, 1955 bis 1974	78
Tab. 14 Schüler und Lehrer an Sonderschulen, 1960 bis 1974	83
Tab. 15 Ausländische Schüler an Grund- und Hauptschulen, 1965 bis 1974	86

VIII

		Seite
Tab. 16	Durchschnittliche Schulgröße und Versorgung der Schüler an allgemeinbildenden Schulen, 1972	88
Tab. 17	Grund- und Hauptschulklassen nach Klassenfrequenzgruppen, 1972	89

O. Einleitung

Seit Ende der 60er Jahre wird in der Bundesrepublik Deutschland eine verstärkte Diskussion über Bildungsreformen geführt, deren Ziel im Länderbericht des Erziehungskomitees der OECD von 1972¹ zusammenfassend als die längst überfällige Modernisierung des Bildungswesens bezeichnet wird. Dabei mag den außenstehenden Betrachter dieser Diskussion überraschen, daß die Finanzierungsgesichtspunkte der intensiv erörterten bildungspolitischen Zielvorstellungen und Reformmaßnahmen nur vergleichsweise zurückhaltend und global angesprochen werden. Sie beziehen sich auf mehr oder weniger grobe Schätzungen des jeweiligen Finanzbedarfs sowie Auseinandersetzungen über die Möglichkeit seiner Deckung angesichts der erwarteten volkswirtschaftlichen Entwicklung, der möglichen Veränderung der Staatsquote am Bruttosozialprodukt beziehungsweise Volkseinkommen und der Konkurrenz zwischen dem Bildungswesen und anderen öffentlichen Aufgabenbereichen um die verfügbaren öffentlichen Mittel. Es werden Konzepte entwickelt, wie die für das Bildungswesen als aufbringbar angesehenen Mittel auf seine Teilbereiche verteilt werden sollten, und es gibt mehr oder weniger konkrete Vorstellungen über die Verteilung der Finanzlast auf die Gebietskörperschaften. Diese Diskrepanz zwischen der detaillierten Ausbreitung inhaltlicher, struktureller und prozessualer Aspekte der Reformbestrebungen einerseits und der davon relativ abgehobenen Behandlung ihrer Finanzierungsdimension andererseits kommt jedoch nicht von ungefähr. Vielmehr verbirgt sich dahinter eine für die Anlage und Aussagemöglichkeiten der vorliegenden Untersuchung unmittelbar relevante Problematik.

Entsprechend der Intention des vergleichenden OECD-Projektes soll es Ziel der einzelnen Länderstudien sein, die Einflüsse von Finanzierungsarrangements auf das Geschehen im Primarbereich zu untersuchen. Schärfer noch formuliert: es sollen für dieses Subsystem des Bildungswesens die Auswirkungen bestimmter Finanzierungsinstrumente auf das Erreichen spezieller bildungspolitischer Ziele analysiert werden. Das OECD-Projekt stellt damit auf eine Frage-

¹OECD: Reviews of national policies for education, Germany. Paris 1972, S. 43.

stellung ab, wie sie in dieser Stringenz in der BRD explizit bisher nicht zum Thema gemacht wurde. Ein wesentlicher Grund für diese Abstinenz, der auch für unsere Untersuchung Konsequenzen zeitigt, liegt in der spezifischen Verwaltungsstruktur des deutschen Bildungswesens.

Die wichtigsten Charakteristika dieses Verwaltungssystems im Hinblick auf die Finanzierungsproblematik sind folgende:

1. Bildung wird in der Bundesrepublik Deutschland als öffentliches Gut behandelt, das heißt, die Strukturierungsprinzipien des Bildungswesens und die zu seiner Steuerung eingesetzten Mechanismen sind nicht die der Wettbewerbswirtschaft und der freien Märkte. Diese relative Distanz des Bildungswesens zu primär wirtschaftlich orientierten und über wirtschaftliche Steuerungsmechanismen gelenkten gesellschaftlichen Teilbereichen findet ihren Ausdruck darin, daß die Aufbringung der Mittel nicht durch den Verkauf von bewerteten Dienstleistungen des Bildungswesens erfolgt oder über die Erhebung von Gebühren, sondern über Steuern, und zwar über generelle Steuern. Von vornherein dem Bildungswesen gewidmete, das heißt für Bildungsaufgaben zweckgebundene Steuern gibt es nicht.
2. Als öffentliches Gut steht Bildung in mehr oder weniger ausgeprägtem Konkurrenz- oder Komplementärverhältnis zu anderen öffentlichen Gütern (soziale Sicherheit, Gesundheit, Verkehr, Verteidigung etc.). Alle diese öffentlichen Güter werden gewissermaßen auf "politischen Märkten" gehandelt, die sich zum Beispiel in Parlamenten konkretisieren und zu denen im weiteren Sinne auch Parteien, politische pressure groups etc. zu rechnen sind. Die verschiedenen politischen issues der auf diesen Märkten agierenden Gruppen müssen jedoch, um entscheidbar zu sein, vergleichbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang spielt ihre Überführung in generelle Ressourcenbeschreibungen etwa in Form von Personalstellenzahlen und noch allgemeiner in Geldgrößen eine zentrale Rolle. Dies schlägt sich nieder in Voraus-schätzungen über Ressourcenansprüche in mittelfristigen

Finanzplänen und in der Aufstellung und Verabschiedung jährlicher Haushaltspläne: die unterschiedlichen öffentlichen Güter werden auf diese Weise in aggregierter, globaler Form auf "einen Nenner gebracht" und entscheidbar gemacht.

3. Bei der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich um einen relativ großen, modernen Industriestaat. Dem entspricht sowohl die absolute Größe seines Bildungswesens, die in den absoluten Zahlen der Schüler, Lehrer, Schulen usw. zum Ausdruck kommt, als auch die Vielfalt seiner unterschiedlich spezialisierten Einrichtungen (Schularten, didaktische Programme etc.). Diese Größe und interne Differenziertheit erfordert notwendigerweise eine entsprechende Vielfalt darauf bezogener verwaltungsmäßiger Entscheidungskompetenzen.

Während die Entscheidungskompetenzen des Bundes im Bildungswesen generell und vor allem hinsichtlich des Schulwesens begrenzt sind, haben die Länder (Einzelstaaten) eine weitreichende Globalverantwortung für das Bildungswesen. Diese Globalverantwortung ist in der historischen Entwicklung durch eine Vielzahl aufeinander bezogener, unterschiedlich allgemeiner Entscheidungsstrukturen ausgefüllt worden. Mit anderen Worten, die Länder haben nicht nur allgemeine Kompetenz-Kompetenzen (das heißt, nicht nur die politische und rechtliche Fähigkeit, generelle Rahmenbedingungen zu setzen, die von nachgeordneten Instanzen in eigener Verantwortung ausgefüllt werden können), sondern in vielen Bereichen üben sie selbst die Entscheidungskompetenzen für speziellere Komplexe bis hin zu Einzelentscheidungen aus. Das bedeutet, daß die Länder ihre Entscheidungsfunktionen in hohem Maße durch spezifische, auch die Realstrukturen steuernde Instrumente wahrnehmen: zum Teil durch sehr spezielle Gesetze, zum Teil durch spezialisierte Verordnungen und Erlasse, die von nachgeordneten Behörden staatlicher Schulaufsicht angewandt, durchgesetzt, realisiert und kontrolliert werden. Daraus folgt, daß Finanzierungsinstrumente als Steuerungsmechanismen eine nachgeordnete Rolle spielen.

Vielmehr besteht die Funktion des Ausdrückens von Ressourcen und Strukturanforderungen in Geld primär darin

- die Erfordernisse der Vielzahl einzelner Bildungseinrichtungen und -prozesse zu einem auf aggregierter staatlicher Ebene entscheidbaren Gut zusammenfassen und damit entscheidbar machen zu können und umgekehrt
- globale Entscheidungen für Teilbereiche zurückübersetzen zu können.

Die Formen, in denen diese Prozesse ablaufen, sind die der staatlichen Haushaltsplanung und -rechnung.

Die relativ detaillierte Strukturierung des Bildungswesens durch die staatliche Kultusverwaltung der Länder führt dazu, daß den Gemeinden nur noch stark eingeschränkte und auf Teilbereiche zurückgeschnittene Entscheidungskompetenzen belassen sind und auf der Ebene der einzelnen Schule schließlich sind Finanzierungsentscheidungen praktisch nicht angesiedelt.

Nach diesen Ausführungen wollen wir die Behandlung des uns gestellten Themas in fünf Kapiteln vornehmen. Im ersten Kapitel geben wir zunächst einen Überblick über die historische Entwicklung der Primarschulbildung zu einem öffentlichen Gut sowie über die Entstehung und prinzipielle Ausprägung der derzeitigen Aufgaben- und Lastenverteilung im Schulsystem. Diese Ausführungen werden ergänzt durch eine Darstellung von relevanten Ausgabegrößen sowie durch einen Abriß über die Quellen der Finanzmittel und ihre Allokation bis hin zur einzelnen Schule. Im zweiten Kapitel wenden wir uns ausführlicher dem allgemeinen Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland zu. Denn da das Bildungswesen über generelle Steuern finanziert wird, ist es wichtig, Fragen der Steuerhoheit, des Steuerverbundes etc. inclusive der Bundesebene zu thematisieren und damit den generellen Rahmen politischen und administrativen Handelns in der BRD zu skizzieren. Vor diesem Hintergrund geben wir dann im dritten Kapitel eine detaillierte Analyse der Kompetenz- und Lastenverteilung im Primarbereich, indem das komplizierte Geflecht der unterschiedlich allgemeinen und aufeinander bezogenen

Steuerungsmechanismen - nach Ressourcenbereichen differenziert - ausgebreitet wird.

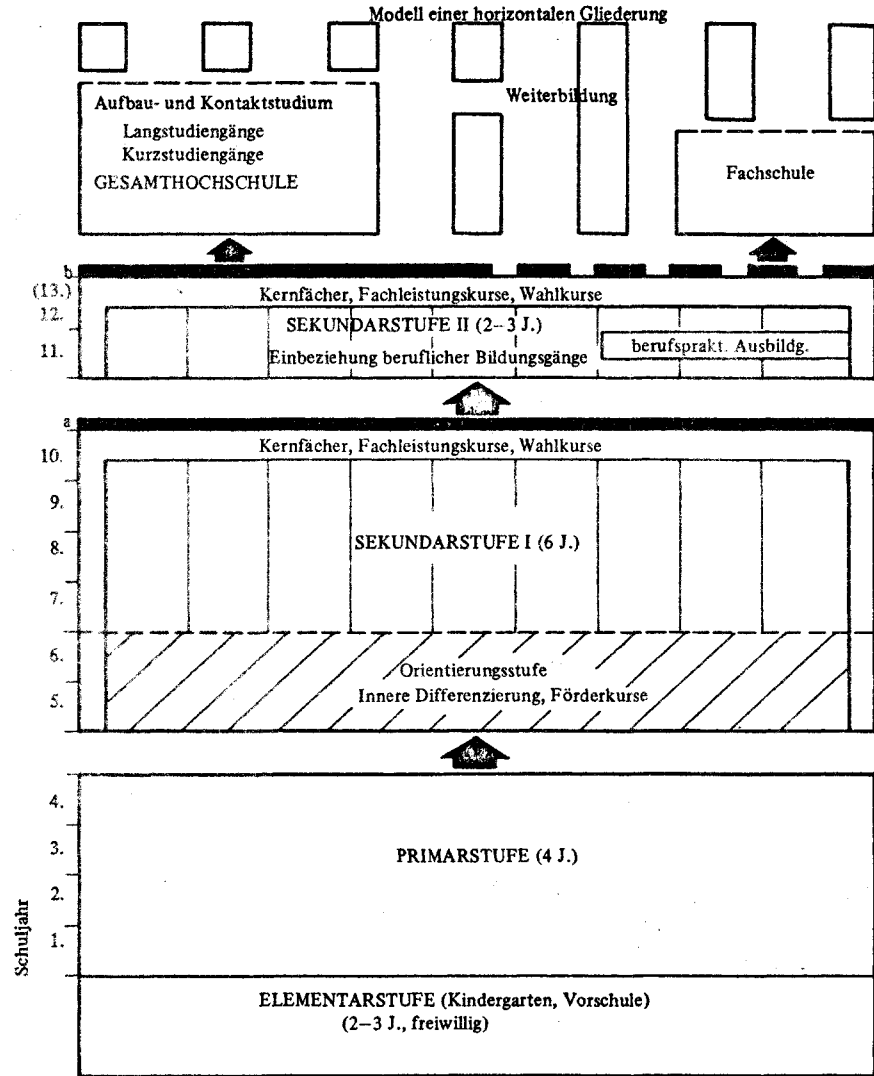
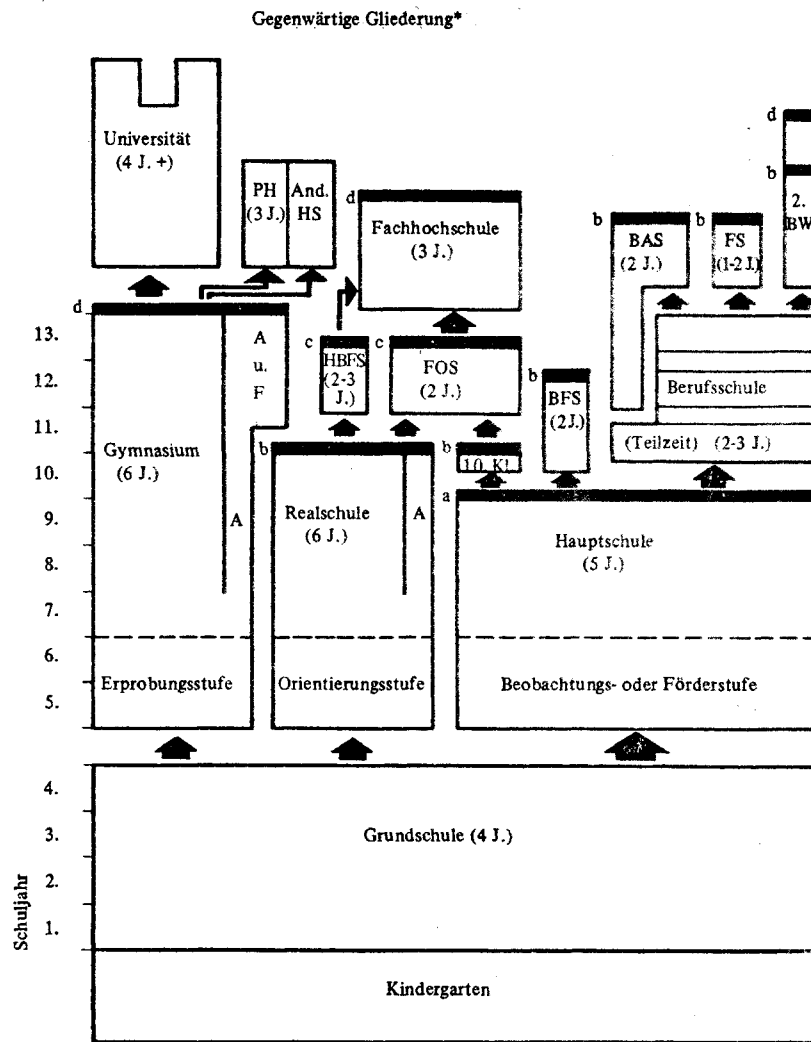
Bleibt die Frage der bildungspolitischen Ziele und ihrer Durchsetzung. Ihr werden wir uns im vierten Kapitel zuwenden, nachdem vorher deutlich geworden sein dürfte, daß eine unmittelbare Entsprechung von Zielsetzung, darauf bezogenen Maßnahmebündeln, ihrer Finanzierung und zurechenbarer Wirklichkeitsveränderung in der BRD nicht gegeben ist. Insofern werden wir nur in relativ allgemeiner Form auf in diesem Zusammenhang für wichtig erachtete Steuerungsmaßnahmen eingehen können. Abschließend soll dann im Kapitel fünf noch kurz auf Kritik an und Änderungsvorschläge für das in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte System schulischer Kompetenz und Lastenverteilung eingegangen werden.

Bevor wir uns dem skizzierten Arbeitsprogramm zuwenden, muß noch auf eine technische Schwierigkeit einer ausschließlich primarbereichsbezogenen Betrachtung eingegangen werden, die sich aus der formalen und realen Gliederung des deutschen Schulsystems und seiner quantitativen Abbildung in den öffentlichen Statistiken ergibt.

Nach der traditionellen, stark an der Klassenstruktur der Gesellschaft orientierten Gliederung des deutschen Schulwesens, die mit einer stark sozialschichtspezifischen Selektion korrespondiert, besuchen alle Kinder im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht (6. bis 18. Lebensjahr) zunächst eine vierjährige Grundschule¹. An die Grundschule schließt sich der Besuch der Hauptschule (bis zum 9., teilweise auch bis zum 10. Schuljahr), oder der Realschule (bis zum 10. Schuljahr) oder der Unterricht im Gymnasium (bis zum 13. Schuljahr) an. Für Lern- und körperbehinderte Kinder bestehen entsprechende Sonderschulen. Alle Abgänger aus diesen allgemeinbildenden Schulen, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, sind zum Besuch einer Berufsschule mit Teilzeitunterricht verpflichtet, sofern sie nicht andere berufliche Schulen mit Vollzeitunterricht besuchen (Vgl. Abb. 1).

¹In Berlin ist die Dauer der Grundschule in der Regel 6 Jahre, die Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien haben eine um zwei Schuljahre kürzere Dauer als in den übrigen Bundesländern.

Abb. 1: Die Gliederung des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



* Die Darstellung berücksichtigt nicht: Sonderschulen; besondere Formen und Regelungen in einzelnen Ländern. – Die Bezeichnungen für die Klassen 5 und 6 (Erprobungs-, Orientierungs-, Beobachtungs- oder Förderstufe) sind nicht auf die einzelnen Schulformen bezogen.
 Schulformen: A = Aufbauformen, F = F-Gymnasium, FOS = Fachoberschule, (H)BFS = (Höhere) Berufsfachschule, FS = Fachschule, BAS = Berufsaufbauschule, 2. BW = 2. Bildungsweg, PH = Pädagogische Hochschulen, And. HS = Andere Hochschulen
 Abschlüsse: a = Hauptschulabschluß, b = mittlerer Abschluß, c = Fachhochschulreife, d = Hochschulreife, in horizontal gegliedertem Modell: a = Abitur I, b = Abitur II
 Quelle: Bildungsbericht '70, S. 73-74

Dieser traditionelle Aufbau soll nach den Reformüberlegungen durch ein horizontal nach Bildungsstufen gegliedertes System ersetzt werden, wobei folgende Schulstufen unterschieden werden: die Primarstufe, der die bisherige 4-jährige Grundschule und die entsprechenden Sonderschulen zuzurechnen sind, eine 6-jährige Sekundarstufe I (die die Hauptschule, Realschule, das Gymnasium bis zum 10. Schuljahr sowie die entsprechenden Sonderschulen umfaßt) und eine 2- bis 3-jährige Sekundarstufe II (die studienbezogene Bildungsgänge - Oberstufe des Gymnasiums - und berufsbezogene Bildungsgänge - berufliche Schulen - enthält) (Vgl. Abb.1). Alle Ausbildungswege sollen mit Abschlüssen enden, die den Zugang zur nächst höheren Stufe des Bildungssystems ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Länder unterschiedliche Wege beschritten¹. Teils wurde versucht, ihm durch die Ausgestaltung der traditionellen Schularten zu entsprechen, teils wurden Gesamtschulen gegründet, die vor allem die drei Schularten im Sekundarbereich I zusammenfassen, in Einzelfällen aber auch Grundschulen mit einschließen.

Obwohl die Stufengliederung des Schulwesens inzwischen formal in die Schulgesetze der Länder Eingang gefunden hat, dominiert in der Realität gleichwohl noch die traditionelle Gliederung. Da dabei die Schulen des Primarbereichs zum Teil organisatorisch mit Schulen des Sekundarbereichs I verbunden sind (nämlich den Hauptschulen, die zusammen mit den Grundschulen die frühere Volksschule bildeten) und sich die Nachweise der öffentlichen Statistik weitgehend auf Grund-, Haupt- und Sonderschulen gemeinsam beziehen, ist eine separate Untersuchung des Primarbereichs im folgenden nicht immer möglich.

¹Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß sich die bildungspolitischen Reformvorstellungen in starkem Maße auf die Neuordnung der Sekundarstufen und ihrer Abschlüsse sowie auf die Zugangsberechtigungen zu weiterführenden Bildungsgängen beziehen. Reformkonzepte für den Primarbereich spielten dagegen eine geringere Rolle.

1. Grundzüge des gegenwärtigen Systems der Schulfinanzierung im Primarbereich und sein historischer und verfassungsrechtlicher Hintergrund

1.1 Zur historischen Entwicklung der Volksschulen und ihrer Finanzierung

Bis Mitte der 60er Jahre wurden Grund- und Hauptschulen, also die Einrichtungen des Primarbereichs und ein Schultyp des Sekundarbereichs I, zusammenfassend als Volksschule bezeichnet¹. Die Geschichte dieser Schulart reicht bis ins Mittelalter zurück². Vorläufer der Volksschule waren zunächst die vor allem in den Städten entstandenen "deutschen Schulen" im Gegensatz zu den gelehrten Lateinschulen. Sie vermittelten Kenntnisse im Schreiben und Lesen, später auch im Rechnen und wurden teils von privater Seite, teils von Gemeinden oder von kirchlichen Behörden unterhalten³. Im Zeitalter der Reformation entwickelten sich daneben kirchliche Laienschulen, die hauptsächlich der religiösen Unterweisung dienten. Sie wurden von der Kirche unterhalten, und der Unterricht wurde von kirchlichem Personal, meist von Küstern, erteilt. Zum Teil wurden den Gemeinden die Einrichtung und Unterhaltung solcher Schulen zur Pflicht gemacht.

Die Idee einer allgemeinen Volksschule für die Bildung der unteren Volksschichten entstand im 17. Jahrhundert und setzte sich im Zeitalter der Aufklärung langsam durch, wobei neben den religiösen Motiven nun die sozialen und ökonomischen Begründungen an Gewicht gewannen. Das Interesse der aufgeklärten absolutistischen Fürsten im Zeitalter des Merkantilismus führte zu einem wachsenden Einfluß

¹1964 wurden die Schulbezeichnungen einheitlich neu geregelt. Während für die Unterstufe der Volksschule seit den zwanziger Jahren der Begriff "Grundschule" allgemein gebräuchlich war, gab es für die Oberstufe der Volksschule keine entsprechend verbindliche Bezeichnung. Die 1964 eingeführte Bezeichnung "Hauptschule" stammt aus der österreichischen Schulgeschichte und bezeichnet dort eine Realschulart.

²Siehe dazu FLITNER, Wilhelm: Die vier Quellen des Volksschulgedankens. 3.Aufl., Stuttgart 1954.

³Vgl. HECKEL, H.: Die Städte und ihre Schulen. Stuttgart 1959.

des Staates auf das Schulwesen und zur Proklamation der allgemeinen Schulpflicht. Noch war allerdings von einer staatlichen Finanzierung der Schulen nicht zu sprechen¹; kirchliche, gemeindliche und private Finanzierung standen im Vordergrund, und die Schulordnungen waren noch Bestandteil der Kirchenordnung. Im 18. und teilweise auch noch im 19. Jahrhundert wurde übrigens in Armenschulen und Industrieschulen versucht, Unterricht und Arbeitstätigkeit miteinander zu verbinden und damit unter anderem zur Unterhaltung der Schulen beigetragen.

Als bedeutende gesetzliche Festlegung der Verstaatlichung des Schulwesens werden die Bestimmungen des preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 angesehen, das Schulen und Universitäten als Veranstaltungen des Staates deklarierte und auch Vorschriften über die allgemeine Schulpflicht enthielt². Die Entwicklung des Schulwesens im 19. Jahrhundert wurde jedoch weniger von dieser Kodifizierung geprägt als von den grundlegenden Staats- und Gesellschaftsreformen des Freiherrn vom Stein in Preußen, dem Beginn der kommunalen Selbstverwaltung und der Neuordnung des Schulwesens im Geist des Neuhumanismus, die mit den Namen Humboldt, Pestalozzi, Süvern u.a. verbunden sind. "Die kommunale Zuständigkeit wurde zwar formal auf die 'äußeren Schulangelegenheiten', also auf Errichtung und Unterhaltung der Schulen konzentriert, während der Staat die 'inneren', das heißt 'curricularen' und strukturellen Schulangelegenheiten regulierte. Trotz dieser formalen Aufgabenteilung aber lagen bis ins 19. Jahrhundert hinein die Akzente der

¹Vgl. LESCHINSKY, A. und ROEDER, P.M.: Schule im historischen Prozeß - Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung. Stuttgart 1976.

²SPANIOL stellt dazu fest: "Das Preußische Allgemeine Landrecht vom 5.2.1794 (ALR) bildete den Abschluß und gleichzeitig den Höhepunkt der Verstaatlichung des Schulwesens in dieser Epoche. In Teil II, Titel 12, überschrieben "von niederen und höheren Schulen" brachte das ALR die erste umfassende Regelung des gesamten Schulwesens in einem Staatsgesetz."
SPANIOL, O.: Das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen auf dem Gebiet des Schulwesens in der Bundesrepublik. Diss., Marburg 1960.
Vgl. auch BUNGARDT, K.: Die Odyssee der Lehrerschaft. Hannover 1965

kommunalen Leistungen im Schulwesen gleichmäßig im innerschulischen Raum und in der äußeren Funktion als Schulträger."¹

Beim Ausbau des Schulwesens im 19. Jahrhundert, insbesondere im Zuge der Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht, ergaben sich aber bereits Änderungen in der Aufgabenverteilung und der Finanzierung. Während zum Beispiel die Gemeinden zunächst noch zu einem erheblichen Teil Auswahl und Einstellung von Lehrern bestimmten, sowie deren Besoldung getragen haben, mußten sie diese Funktionen zunehmend an den Staat abgeben. Die hohen Investitionskosten für die Einrichtung neuer Schulen konnten von den Gemeinden nicht mehr getragen werden, so daß die staatliche Seite sich zunehmend an der Finanzierung dieser Ausgaben beteiligte und damit auch ihren Einfluß auf die Schulentwicklung verstärkte.²

Dabei gingen die damaligen deutschen Länder zum Teil jedoch eigene Wege, zumal nach der Reichsgründung von 1871 keine das Schulwesen vereinheitlichenden Bestimmungen in die Verfassung Eingang fanden. Erst in der Weimarer Verfassung von 1919 wurde die rechtliche Möglichkeit zur stärkeren Vereinheitlichung des Schulwesens geschaffen, allerdings blieb sie praktisch nahezu ungenutzt. Lediglich im Reichsgrundschulgesetz von 1920 wurde einheitlich festgelegt: "Die Volksschule ist in den untersten vier Jahrgängen als die für alle gemeinsame Grundschule, auf der sich auch das mittlere und höhere Schulwesen aufbaut, einzurichten" (§ 1, Abs. 1, S.1). Hinsichtlich der Organisation der Volksschulen nach dem 4. Schuljahr und auch auf dem Gebiet der Finanzierung der Volksschulen kam es zu keiner einheitlichen Regelung. Das in der Verfassung ebenfalls vorgesehene Zusammenwirken von Reich, Ländern und Gemeinden bei der Errichtung

¹BOEHM, U.: Probleme der Planung und Finanzierung des Schulbaus in der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Berlin 1971, S. 69.

²In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß es noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zahlreiche private Volksschulen gab, da die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Schulen nicht ausreichte. Bereits 1901 waren allerdings nur noch rund 1% aller Volksschulen des Deutschen Reiches Privatschulen, und für die Bundesrepublik ist dieser Anteil für die Grund- und Hauptschulen (Volksschulen) ebenso gering. Deshalb wird auf eine gesonderte Betrachtung der Finanzierung privater Schulen hier verzichtet.

von Schulen wurde inhaltlich nicht ausgefüllt; die Kompetenzen dafür blieben bei den Ländern und Gemeinden, und die Entwicklung des Schulwesens war der Initiative der einzelnen Länder und der Gemeinden überlassen.

Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung und der Einrichtung eines Reichserziehungsministeriums im Jahre 1934 setzte eine verstärkte Zentralisierung auch auf dem Gebiet des Schulwesens und ein Abbau der gemeindlichen Selbstverwaltung ein. Zur Vereinheitlichung des Schulwesens wurden zum Beispiel Gesetze über die Schulpflicht (1938), die Rechtsstellung der Volks- und Mittelschullehrer (1939) und zur Schulträgerschaft und Schulunterhaltung (1937) erlassen. Zu einer vollen Entfaltung zentralistischer Schulpolitik in allen Bereichen ist es jedoch bis zum Kriegsende nicht mehr gekommen.

1.2 Grundzüge der schulischen Aufgaben- und Lastenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland

1.2.1 Zum Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Die vorstehend grob skizzierte historische Entwicklung hatte unmittelbare Konsequenzen für den Zuschnitt der schulischen Aufgaben- und Lastenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 übertrug die Verantwortung für die Gestaltung und Finanzierung des Schulwesens den einzelnen Ländern (Kulturhoheit der Länder) und sah keine Kompetenzen des Bundes vor. Nach einer Verfassungsänderung im Jahre 1969, in dem auch erstmals ein Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft eingerichtet wurde, können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zwar "bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken" (Art.91b GG), eigenständige Bundeskompetenzen in bezug auf die Gestaltung und die Administration des Schulwesens bestehen jedoch weiterhin nicht.

Diese Kompetenzverteilung (Kulturhoheit der Länder) bringt natürlich Probleme der Koordination zwischen den Bundesländern mit sich wenn es darum geht, die in der Verfassung niedergelegte Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der BRD auch im Schulbereich zu verwirklichen. Aus diesem Grunde wurde von den Ländern im Jahre 1949 die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) gegründet. Sie dient der gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung der Länder und erarbeitet Abkommen zur Vereinheitlichung der Regelungen im Schulwesen. Die KMK hat eine Reihe wichtiger Vereinheitlichungen erzielt. Ihre Beschlüsse bedürfen jedoch der Zustimmung aller Länder, so daß sie in jenen Fällen, in denen Dissense auf Grund zu unterschiedlicher bildungspolitischer Zielvorstellungen nicht ausgeräumt werden können, passen muß.

Schulplanung und Finanzierung bleiben ohnehin Sache der Länder und ihrer Gemeinden, die seit Ende der 60er Jahre in zunehmendem Maße Planungsgremien einrichteten, die für das jeweilige Land und seine Regionen mittel- bis langfristige Schulentwicklungspläne vorlegten, die Zielvorstellungen für den Ausbau des Schulwesens enthalten.

Abgesehen von den Koordinierungsbemühungen in der KMK gab und gibt es Gremien, die Empfehlungen und Pläne für die Entwicklung des Schulwesens auf gesamtstaatlicher Ebene erarbeiteten. Zu ihnen gehört der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der im Jahre 1953 vom Bundesminister des Innern und den Kultusministern der Länder berufen und vom Bundespräsidenten eingesetzt wurde. Konzipiert als "ein von jeder behördlichen Einflußnahme unabhängiger Kreis von Persönlichkeiten" erstellte dieses Gremium bis zu seiner Verabschiedung im Jahre 1965 29 Empfehlungen und Gutachten, in deren Mittelpunkt der "Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens" steht.¹

¹ Siehe in diesem Zusammenhang: Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953-1965, Gesamtausgabe, Stuttgart 1966.

Zwischen 1965 und 1975 wurden Empfehlungen für die Reform des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland ferner vom Deutschen Bildungsrat vorgelegt, der 1965 durch ein Abkommen zwischen den Regierungen der Länder und der Bundesregierung errichtet wurde. Eine der Hauptempfehlungen dieses Gremiums, in dem Vertreter der Bildungspolitik, der relevanten Öffentlichkeit und der betroffenen wissenschaftlichen Disziplinen zusammengeführt wurden, war sein langfristiger Plan für strukturelle Veränderungen im Bildungswesen, der im Jahre 1970 veröffentlichte "Strukturplan".¹

Nach der oben erwähnten Verfassungsänderung von 1969 vereinbarten Bund und Länder im Jahre 1970 die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung; BLK). Diese Kommission legte im Jahre 1973 einen langfristigen Rahmenplan für die Entwicklung des Bildungswesens auf gesamtstaatlicher Ebene und eine Schätzung des zu seiner Realisierung erforderlichen Finanzbedarfs vor (Bildungsgesamtplan)². Über die Zielsetzungen dieses Plans und die Finanzierungsmöglichkeiten wurde eine längere Kontroverse zwischen den Bildungsfachleuten und Vertretern anderer Ressorts (insbesondere der Finanzministerien) und zwischen Bildungspolitikern der verschiedenen Parteien geführt. Entsprechend scheint sich die Bildungspolitik der einzelnen Länder noch relativ unabhängig von diesem gesamtstaatlichen Plan vollzogen zu haben.

1.2.2 Zum Verhältnis der Länder zu ihren Gemeinden³

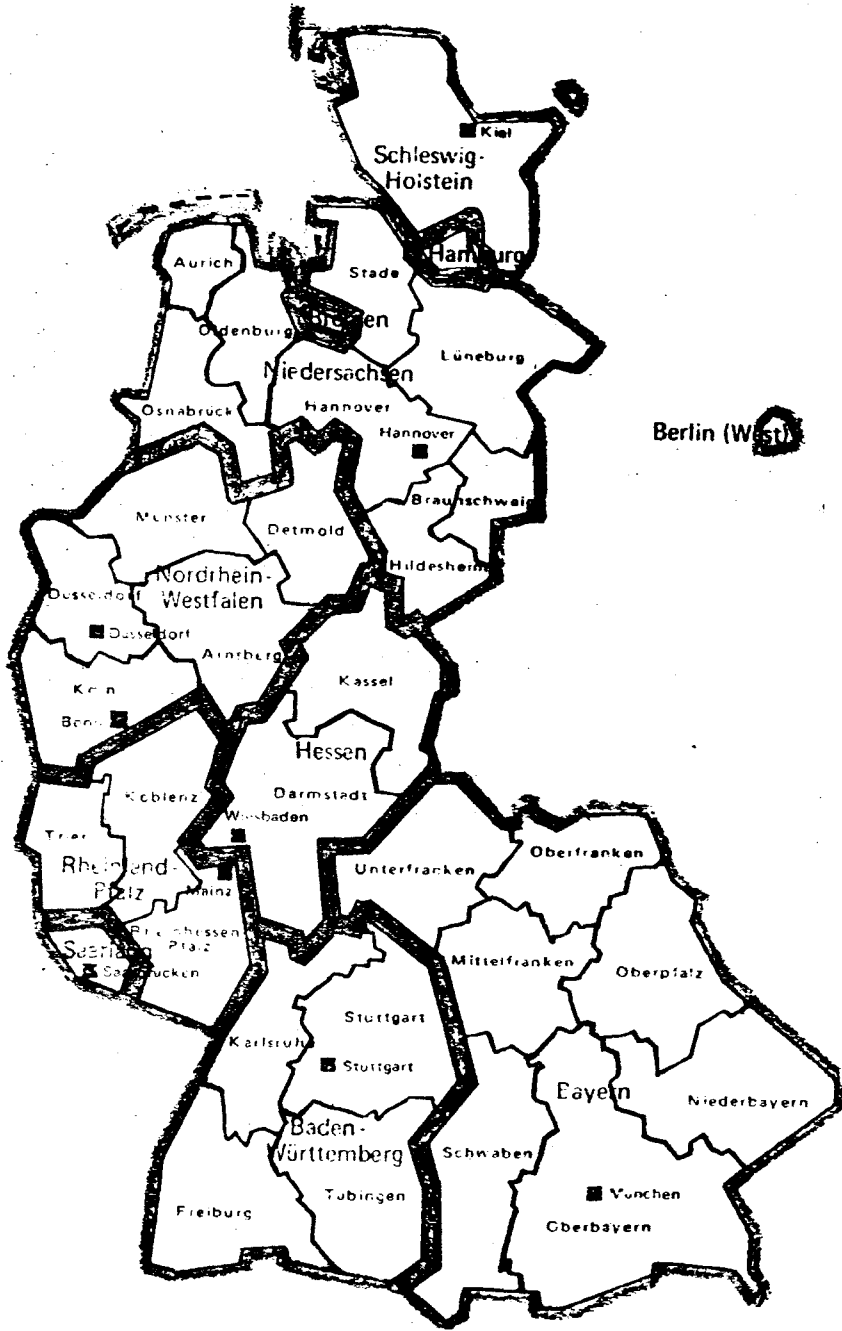
Im Primarbereich wie im Schulwesen generell werden die grundsätzlichen Beziehungen zwischen den Ländern und ihren Gemeinden,

¹ Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970.

² Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan. Stuttgart 1973.

³ Zu Angaben über die regionale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland siehe Übersicht 1.

Übersicht 1: Regionale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland, 1975



Land	Einwohner	Regierungs-/ Verwaltungs- bezirke	Kreise	Gemeinden
Flächenstaaten				
Schleswig-Holstein	2,6	1	11	1.170
Niedersachsen	7,3	8	48	1.035
Nordrhein-Westfalen	17,2	5	31	393
Hessen	5,6	2	24	598
Rheinland-Pfalz	3,7	3	24	2.350
Baden-Württemberg	9,2	4	44	1.119
Bayern	10,8	7	71	4.177
Saarland	1,1	1	5	50
Stadtstaaten				
Hamburg	1,7	1	-	1
Bremen	0,7	1	-	2
Berlin	2,0	1	-	1
Insgesamt	61,8	34	258	10.896

Gemeinden und Wohnbevölkerung nach
Gemeindegrößenklassen 1975

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden abs. in %	Wohnbevölkerung abs. in % (in 1.000)
unter 100	249 2,3	16,9 0,0
100 — 200	737 6,8	115,0 0,2
200 — 500	2.193 20,1	743,8 1,2
500 — 1.000	2.170 19,9	1.554,9 2,5
1.000 — 2.000	1.883 17,3	2.676,6 4,3
2.000 — 3.000	860 7,9	2.102,1 3,4
3.000 — 5.000	841 7,7	3.275,1 5,3
5.000 — 10.000	914 8,4	6.496,4 10,5
10.000 — 20.000	588 5,4	8.070,1 13,1
20.000 — 50.000	308 2,8	9.282,8 15,0
50.000 — 100.000	84 0,8	5.605,3 9,1
100.000 — 200.000	36 0,3	4.856,2 7,9
200.000 — 500.000	20 0,2	5.499,8 8,9
500.000 und mehr	13 0,1	11.537,1 18,7
Insgesamt ...	10.896 100	61.832,2 100

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Jahrbuch 1976, S. 51-54 u. 57.

das heißt das System der Schulaufsicht, der Schulverwaltung, der Schulunterhaltung und der Schulfinanzierung, von zwei verfassungsrechtlichen Bestimmungen geprägt. Die erste findet sich in Art. 7 Abs. 1 GG und lautet: "Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates". Sie begründet die Kulturhoheit der Länder, die als Gesetzgebungskompetenz bei den Parlamenten und als Verwaltungskompetenz bei den Regierungen und Kultusministerien der Länder liegt. Nach dieser Bestimmung sind allein die Länder für die Schulaufsicht und für den Ausbau ihres Schulwesens zuständig. Die zweite relevante Bestimmung steht in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Sie besagt: "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln". Aus diesen beiden Verfassungsnormen, in denen zwei unterschiedliche Prinzipien gesellschaftlicher Steuerung verankert sind - nämlich das zentralistische, auf einheitliche Planung und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse abzielende einerseits, das basisorientierte, auf Berücksichtigung der gemeindlichen Lebenswelt ausgerichtete andererseits - folgt ein Spannungsverhältnis von Wider- und Zusammenspiel zwischen Ländern und Gemeinden, das je nach Land zu einer unterschiedlichen inhaltlichen Ausfüllung des Prinzips kommunaler Selbstverwaltung im Schulwesen geführt hat.

Ungeachtet unterschiedlicher Detailregelungen gilt dabei in allen Bundesländern grundsätzlich die für Schulen historisch überlieferte Aufgabenverteilung zwischen Land (Einzelstaat) und Gemeinden nach inneren und äußeren Schulangelegenheiten insofern, als die sogenannten inneren Schulangelegenheiten Aufgaben des Landes sind. Dazu gehören die Schulaufsicht, die Festlegung der Unterrichtspläne, die Bestimmung der Struktur der Schulen, die Einstellung und Besoldung der Lehrer sowie die Lehrerausbildung. Die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten, das heißt die Errichtung und Unterhaltung der Schulgebäude, die Anschaffung von Lehr- und Lernmitteln und die Anstellung von Verwaltungspersonal obliegen hingegen dem sogenannten Schulträger. Als Schulträger können dabei sowohl das Land als auch einzelne Gemeinden, Gemeindeverbände (zum Beispiel Kreise) oder von mehreren Gemeinden speziell gegründete Schulzweckverbände fungieren. Träger von Grund- und Hauptschulen, wie überhaupt der meisten öffentlichen Schulen, sind jedoch überwiegend

Gemeinden. In Hessen dominiert allerdings die Schulträgerschaft der Kreise, in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz liegt sie relativ häufig bei kommunalen Verbänden und in Bayern überwiegend bei eigens eingerichteten Schulzweckverbänden. Im Stadtstaat Bremen liegt die Schulträgerschaft bei den beiden gemeindlichen Untergliederungen Bremen und Bremerhaven und in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in denen kommunale und staatliche Ebene identisch sind, ist Schulträger das Land (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1 Grund- und Hauptschulen 1972 nach Schulträgerschaft

Land	Grund- und Hauptschulen 1972							
	insgesamt	davon mit Schulträgerschaft bei					Schulzweckverband	sonst. Träger
		Land	Kreis	kommun. Verband	Gemeinde			
	1	2	3	4	5	6	7	
Schleswig-Holstein	870	-	-	258	550	-	62	
Hamburg	299	281	-	-	-	-	18	
Niedersachsen	2.900	1	4	97	2.372	413	13	
Bremen	143	-	-	-	139	-	4	
Nordrhein-Westfalen	5.088	-	-	-	4.786	297	5	
Hessen	1.645	-	1.363	-	276	-	6	
Rheinland-Pfalz	1.558	3	-	408	1.128	-	19	
Baden-Württemberg	3.343	-	-	-	3.158	171	14	
Bayern	3.042	-	-	-	1.231	1.763	48	
Saarland	397	-	-	-	374	22	1	
Berlin (West)	305	283	-	-	-	-	22	
Bundesgebiet	19.590	568	1.367	763	14.014	2.666	212	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 10, I. Allgemeinbildende Schulen, 1972, S. 14

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß sich in der Bundesrepublik Deutschland ein System staatlich-kommunaler Zuständigkeit für Schulen herausgebildet hat, in dem den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Schulträger die äußeren Schulangelegenheiten obliegen.

Das System der Schulfinanzierung entspricht jedoch nicht vollständig diesem Grundsatz der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Gemeinden:

- Die Länder beteiligen sich zum Teil an den laufenden Sachaufwendungen und insbesondere an den Schulbaukosten.
- Teilweise erheben die Länder von den Schulträgern Beiträge und Umlagen zur Finanzierung.
- Gemeinden leisten an andere Gemeinden, Kreise, kommunale Verbände und Schulzweckverbände Beiträge zur Finanzierung der Schulkosten.

Die Transaktionen im Rahmen dieses speziellen Schulfinanzausgleichs haben - gemessen am Volumen kommunaler Schulausgaben - einen relativ hohen Anteil. Eine Zusammenstellung dieses Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften für den Aufgabenbereich der Grund-, Haupt- und Sonderschulen aus dem Jahre 1973 zeigt bei einem Volumen der gemeindlichen Eigenausgaben von rund 5.700 Mill.DM ein Volumen der Zuweisungen der Länder von insgesamt etwa 1.000 Mill.DM und für die Zuweisungen zwischen den Gemeinden ein Volumen von über 200 Mill. DM (vgl. Tabelle 2).

Abgesehen von diesen zweckgebundenen Finanztransaktionen zwischen den Gebietskörperschaften erhalten die Gemeinden von den Ländern noch allgemeine Zuweisungen im Allgemeinen Finanzausgleich. Sie dienen zwar nicht unmittelbar der Schulfinanzierung, beeinflussen sie aber insofern, als sie die Dispositionsspielräume der Gemeinden erweitern.

Insgesamt führt dieses System durchbrochener Lastenverteilung, dessen von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen wir uns noch eingehender zuwenden werden, zu einem vielfältigen Hin und Her von Überweisungen, das selbst und damit auch in seinen Be- und Entlastungswirkungen nicht mehr überschaubar ist.

Tabelle 2

Eigenausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuweisungen und Darlehen für den Aufgabenbereich Volks- und Sonderschulen, 1973 (in 1.000 DM)

Art der Körperschaft/Land	Eigenausgaben	Zuweisungen an Land	Zuweisungen an Gemeinden	Gewährung von Darlehen	Zuweisungen von Gemeinden	Darlehen von Gemeinden	Zuweisungen vom Land	Darlehen vom Land
Kreisfreie Städte	1.574.104	13.113	2.370	50	6.321	-	200.880	4.102
Kreisangeh. Gemeinden und Ämter	3.511.805	27.404	93.774	2.067	216.916	41.833	728.684	8.531
Landkreise	571.972	68	133.762	6.544	7.842	8.104	97.946	27.321
Bezirksverbände	84.972	-	2.632	23	543	-	15.440	123
Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen	5.742.853	40.585	232.538	8.684 ¹⁾	231.622	49.937 ¹⁾	1.042.950	40.077
davon in								
Schleswig-Holstein	344.608	39.751	31.949	1.679	22.724	695	28.314	1.232
Niedersachsen	905.728	94	99.372	4.584	65.163	43.450	100.409	1.658
Nordrhein-Westfalen	1.837.878	56	25.970	817	32.189	420	349.307	716
Hessen	369.940	167	8.787	-	7.372	-	53.413	31.413
Rheinland-Pfalz	375.031	237	32.365	505	57.763	131	82.837	1.871
Baden-Württemberg	750.887	77	7.491	151	10.157	3.749	177.705	1.285
Bayern	1.057.891	173	22.870	945	31.029	1.492	237.832	1.902
Saarland	100.890	30	3.734	3	5.225	-	13.133	-

¹⁾ Differenz zwischen gewährten und empfangenen Zahlungen resultiert aus unterschiedlichen statistischen Abgrenzungen, die nicht bereinigt werden können.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen, 1973, S. 56/57.

1.3 Entwicklung, Verteilung und Struktur der Ausgaben

Nachdem wir in den vorstehenden Ausführungen einen Überblick über die für den Primarbereich relevante Entwicklung und Ausprägung schulischer Aufgaben- und Lastenverteilung gegeben haben, soll hier - als weitere Hintergrundinformation - kurz eingegangen werden auf:

- die Entwicklung der Ausgaben für Grund-, Haupt- und Sonderschulen¹ sowie ihr Gewicht im Rahmen der gesamten Ausgaben für das Schulwesen, der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sowie der öffentlichen Haushalte,
- die Verteilung der Ausgaben auf die Gebietskörperschaften und auf bestimmte Ausgabearten.

Dabei haben wir zu unterscheiden zwischen Nettoausgaben einerseits und unmittelbaren Ausgaben andererseits. Nettoausgaben sind alle Ausgaben einer Verwaltung abzüglich der Zahlungen von anderen Verwaltungen. Nettoausgaben zeigen somit die Höhe der von einer oder mehreren Verwaltungsebene(n) aus eigenen Einnahmen finanzierten Ausgaben. Ihre Aufteilung nach Ausgabearten ist nicht möglich. Diese Differenzierung liegt nur bei den unmittelbaren Ausgaben vor. Unmittelbare Ausgaben zeigen die im Zuge der Aufgabenerfüllung von Verwaltungen (bzw. Ebenen) direkt getätigten Ausgaben, also ohne Zahlungen an andere Verwaltungen.

Betrachtet man die Nettoausgaben der öffentlichen Hand für den Aufgabenbereich Bildung und Wissenschaft insgesamt, für das Schulwesen sowie für Grund-, Haupt- und Sonderschulen, so zeigt sich, daß nominal das Ausgabevolumen von 1952 bis 1973 in allen drei Bereichen absolut massiv zugenommen hat (vgl. hierzu Tabelle 3). Allerdings expandierten die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft insgesamt relativ stärker als jene für das Schulwesen, deren relativer Zuwachs wieder über dem von Grund-, Haupt- und Sonderschulen liegt. In allen drei Bereichen liegt der relative

¹Wie bereits in der Einleitung betont, ist eine ausschließlich Primarbereichsbezogene Betrachtung aufgrund der Schulstruktur und der statistischen Datenlage nicht immer durchzuhalten.

Ausgabenzuwachs von 1952 bis 1973 jedoch über den relativen Steigerungen der Ausgaben der öffentlichen Haushalte insgesamt sowie des Bruttosozialprodukts, wengleich die Unterschiede bei den Grund-, Haupt- und Sonderschulen verhältnismäßig gering sind.

Tabelle 3

Entwicklung der Nettoausgaben im Bildungswesen, 1952 - 1973

Jahr	Bruttosozial- produkt (Mill. DM)	Nettoausgaben (Mill. DM)			
		Öffentliche Haushalte insgesamt	Bildung und Wissenschaft	Schulwesen	Grund-, Haupt- und Sonder- schulen
absolut					
1952	141.700	40.411,6	3.821,9	3.099,3	1.839,7
1956	207.000	59.367,3	6.279,7	5.132,7	2.820,3
1961	326.200	98.518,9	11.354,4	8.254,3	4.642,9
1965	452.700	147.782,3	15.933,5	10.802,1	5.988,7
1970	685.600	211.869,5	28.071,7	17.826,0	8.867,8
1972	834.600	265.246,7	39.773,1	25.730,2	11.917,3
1973	930.330	277.191,1	45.104,2	28.064,0	13.407,5
1952 = 100					
1952	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1956	146,1	146,9	164,3	165,6	153,3
1961	230,2	243,8	297,1	266,3	252,4
1965	319,5	365,7	416,9	348,5	325,5
1970	483,8	524,3	734,5	575,2	482,0
1972	589,0	656,4	1.040,7	830,2	647,8
1973	656,5	685,9	1.180,2	905,5	728,8

Quelle: Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden 1950 - 1967. Weinheim 1972.
 Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden einschließlich Strukturausgaben zum Bildungswesen. München 1976; sowie eigene Berechnungen.
 1973 eigene Ergänzungen nach amtlichen Statistiken.

Ein Blick auf die Entwicklung der betrachteten Größen im angegebenen Zeitraum macht deutlich, daß sich das Bruttosozialprodukt, die öffentlichen Haushalte sowie die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft, für das Schulwesen und für Grund-, Haupt- und Sonderschulen bis Anfang der sechziger Jahre in etwa

im gleichen Verhältnis erhöhten. Mitte der sechziger Jahre, also parallel zu den verstärkten bildungspolitischen Diskussionen in der BRD, setzt dann jedoch eine wesentlich stärkere Expansion der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sowie für das Schulwesen ein. Das trifft jedoch nicht für die Ausgabenentwicklung für Grund-, Haupt- und Sonderschulen zu, die zunächst sogar hinter der Ausweitung der öffentlichen Haushalte zurückbleibt. Diese Entwicklung spiegelt - bei aller Vorsicht hinsichtlich ihrer Interpretation - in gewisser Weise die Schwerpunktsetzungen in den Reformdiskussionen wider: starker Ausbau der Universitäten und Förderung der außeruniversitären Forschung einerseits, besondere Konzentration der Reformen im Schulwesen auf den Sekundarbereich andererseits.

Wenden wir uns der Verteilung der Nettoausgaben auf die verschiedenen Verwaltungsebenen zu, die in Tabelle 4 beispielhaft für das Jahr 1973 wiedergegeben wird, und die die früheren Ausführungen zur Lastenverteilung im Schulwesen plastischer werden läßt. Danach ist der Finanzierungsbeitrag des Bundes, der rund 45 % aller öffentlichen Ausgaben trug, für das Schulwesen praktisch bedeutungslos. Den größten Teil der Schulausgaben brachten mit rund 69 % die Länder auf und etwa 30 % gingen zu Lasten der Gemeinden. Damit beanspruchte die Finanzierung des Schulwesens etwa 21 % der Länderhaushalte und rund 14 % der kommunalen Haushalte. Bei der Finanzierung der Ausgaben für Grund- und Hauptschulen lag der Länderanteil mit rund 63 % etwas niedriger, der kommunale Anteil mit rund 37 % entsprechend höher. In beiden Fällen entsprach das etwa 8 % des Haushaltsvolumens der jeweiligen Gebietskörperschaften.

In der Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Ländern¹ und Gemeinden zeigen sich im Bereich der Grund-, Haupt- und Sonderschulen seit 1968 kaum Veränderungen:

¹Gemeint sind hier die acht Flächenländer der BRD.

Tabelle 4:

Nettoausgaben der öffentlichen Haushalte, 1973 (in Mio. DM)

Aufgabenbereich	insgesamt	Nettoausgaben 1973		davon bei		Gemeinden/Gemeindever-	
		Bund einschl. Sondervermögen absolut	in % von Sp. 1	Ländern absolut	in % von Sp. 1	absolut	in % von Sp. 1
	1	2	3	4	5	6	7
Alle Aufgabenbereiche (Gesamthaushalt)	277.191,1	123.517,3	44,6	93.689,3	33,8	59.984,6	21,6
darunter Bildungsausgaben	45.104,2	6.276,1	13,9	30.250,0	67,1	8.578,0	19,0
davon für Schulwesen	28.064,0	261,3	0,9	19.333,5	68,9	8.469,1	30,2
darunter Grund- u. Hauptschulen	12.329,2	-17,3	.	7.754,4	62,9	4.592,0	37,2
Hochschulen	12.513,7	2.669,2	21,3	9.844,5	78,7	-	-
Forschung	4.526,5	3.345,6	73,9	1.072,0	23,7	108,9	2,4
Anteile am Gesamthaushalt in % für							
Bildungswesen	16,3	5,1	.	32,3	.	14,3	.
Schulen insgesamt	10,1	0,2	.	20,6	.	14,1	.
Grund- und Haupt- schulen	4,4	0,0	.	8,3	.	7,7	.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1, II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft, 1973, S. 74 und Fachserie L/5, Sonderbeiträge zur Finanzstatistik, Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1973, S. 44, 46, 82, 110.

Gemeindeanteil an den Nettoausgaben für
Grund-, Haupt- und Sonderschulen in den
Flächenstaaten (in %)

1951	38,5	1966	43,2
1956	39,3	1967	40,3
1959	39,7	1968	38,6
1961	42,0	1969	38,0
1962	43,3	1970	36,8
1963	45,5	1971	38,3
1964	46,8	1972	38,5
1965	45,0	1973	37,1

Anfang bis Mitte der 60er Jahre war der Gemeindeanteil zwar deutlich höher, aber ein eindeutiger Trend zur Verlagerung der Ausgaben auf die finanzstärkere Länderebene - wie oft behauptet wird - läßt sich für die Finanzierung der Grund-, Haupt- und Sonderschulen nicht ableiten.

Die bisher genannten Durchschnittswerte für die BRD verdecken jedoch, daß die Verteilung der Ausgaben für Grund-, Haupt- und Sonderschulen zwischen Land und Gemeinden in den acht Flächenländern durchaus unterschiedlich ist, wie die Werte für 1973 zeigen:

<u>Land</u>	<u>Nettoausgaben für Grund-, Haupt- und Sonderschulen 1973 (in %)</u>	
	<u>Gemeinden</u>	<u>Land</u>
Baden-Württemberg	34,1	65,9
Bayern	31,5	68,5
Hessen	30,1	69,9
Niedersachsen	39,5	60,5
Nordrhein-Westfalen	43,5	56,5
Rheinland-Pfalz	32,5	67,5
Saarland	33,5	66,5
Schleswig-Holstein	45,3	54,7
Flächenstaaten zusammen	37,1	62,9

Während die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein über 45 % der Ausgaben für Grund-, Haupt- und Sonderschulen zu tragen hatte, finanzierte sie diese Schulen in Hessen nur zu gut 30 %. Bedingt sind diese Differenzen unter anderem durch unterschiedliche Detailregelungen hinsichtlich der Lastenverteilung in den Ländern, auf die wir noch zurückkommen werden.

Für die bisher betrachteten Nettoausgaben ist eine Aufteilung nach Ausgabearten - wie bereits betont - nicht möglich. Derartige Nachweise liegen in der Statistik nur für die unmittelbaren Ausgaben vor, das heißt für die direkten Ausgaben ohne Rücksicht auf den eigentlichen Träger der Finanzierungslast. In Tabelle 5 sind die unmittelbaren Ausgaben der Länder und Gemeinden für Grund- und Hauptschulen im Jahre 1973 zusammengestellt. Sie betragen insgesamt rund 13.000 Mill.DM, von denen rund 10.000 Mill.DM (76,3 %) laufende Ausgaben und rund 3.000 Mill.DM (23,7 %) Kapitalausgaben waren. Den größten Anteil an den 13.000 Mill.DM

Tabelle 5: Unmittelbare Ausgaben der Länder und Gemeinden für Grund- und Hauptschulen, 1973

Gebiets- körperschaft	insgesamt	Unmittelbare Ausgaben							
		davon					Ausgaben der Vermögensbewegung		
		Verwaltungs- u. Zweckausgaben insgesamt	Personal- ausgaben	Zweckausgaben davon Sach- ausgaben	Zuwei- sungen	insgesamt	Bauten	Erwerb be- wegl. Sachen	Vermögens- bewegung
absolut (in 1.000 DM)									
Flächenstaaten	6.364.388	6.364.285	6.327.736	13.398	23.151	103	-	-	103
Gemeinden	5.619.923	2.790.749	894.678	1.495.275	400.796	2.829.174	2.464.158	137.408	227.608
zusammen	11.984.311	9.155.034	7.222.414	1.508.673	423.947	2.829.277	2.464.158	137.408	227.711
Stadtstaaten	906.035	684.429	609.294	74.925	210	221.606	193.405	21.383	6.818
insgesamt	12.890.346	9.839.463	7.831.708	1.583.598	424.157	3.050.883	2.657.563	158.791	234.529
in % (Ausgabenstruktur)									
Flächenstaaten	100	100,0	99,4	0,2	0,4	0,0	-	-	0,0
Gemeinden	100	49,7	15,9	26,6	7,1	50,3	43,8	2,4	4,1
zusammen	100	76,4	60,3	12,6	3,5	23,6	20,6	1,1	1,9
Stadtstaaten	100	75,5	67,2	8,3	0,0	24,5	21,3	2,4	0,8
insgesamt	100	76,3	60,8	12,3	3,3	23,7	20,6	1,2	1,8
in % (Verteilung auf die Gebietskörperschaften)									
Flächenstaaten	49,4	64,7	80,8	0,8	5,5	0,0	-	-	-
Gemeinden	43,6	28,4	11,4	94,4	94,5	92,7	92,7	86,5	97,0
zusammen	93,0	93,0	92,2	95,3	100,0	92,7	92,7	86,5	97,0
Stadtstaaten	7,0	7,0	7,8	4,7	0,0	7,3	7,3	13,5	2,9
insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 5, Sonderbeiträge zur Finanzstatistik, Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1973.

Gesamtausgaben hatten mit rund 61 % die Personalausgaben, gefolgt von den Bauausgaben (rund 21 %) und den laufenden Sachaufwendungen (rund 12 %). Zwischen Stadtstaaten und Flächenländern bestehen jedoch gewisse Unterschiede. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg ist der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben etwas höher, der Anteil der laufenden Sachausgaben etwas niedriger als in den Flächenländern.

Betrachtet man in den Flächenländern die Struktur der jeweils von den Ländern und Gemeinden getätigten Ausgaben, so zeigt sich, daß es sich bei den Länderausgaben ausschließlich um laufende Ausgaben handelte, die zu über 99 % aus Personalausgaben (für Lehrpersonal) bestanden. Die von den Gemeinden verausgabten Beträge waren dagegen nur zu rund 16 % Personalausgaben (Verwaltungspersonal), zu etwa 27 % laufende Sachausgaben und zu rund 44 % Ausgaben für Bauten. Auf laufende Ausgaben einerseits, Kapitalausgaben andererseits entfielen hier jeweils rund 50 % der Gesamtausgaben.

1.4 Zu den Finanzquellen des Schulwesens

Zur Abrundung der vorstehenden und zur Vorbereitung der weiteren Darlegungen soll hier auf die Finanzquellen des Schulwesens sowie in groben Zügen auf die Mittelallokation für beziehungsweise im Schulwesen eingegangen werden.

Die Finanzierung der Schulen in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt praktisch ausschließlich aus Mitteln der öffentlichen Hand. Denn nachdem bereits in der Weimarer Republik gemäß Artikel 145 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 nach und nach in den damaligen Ländern des Deutschen Reiches für Volks-, Sonder- und Berufsschulen die Schulgeldfreiheit eingeführt wurde, gilt in der Bundesrepublik Deutschland Schulgeldfreiheit nunmehr für alle öffentlichen Schulen. Aber auch andere Gebühren und Entgelte der Schulen spielen als Quelle für die Schulfinanzierung keine Rolle: Den Ausgaben für das Schulwesen in Höhe von 28.469 Mill.DM

im Jahre 1973 standen nur Einnahmen in Höhe von 278 Mill.DM aus Gebühren und sonstigen Entgelten gegenüber. Da zudem in fast allen Ländern weitgehend Lernmittelfreiheit gewährt wird und auch die Kosten der Schülerbeförderung in hohem Maße zu Lasten der öffentlichen Haushalte gehen, ist das Ausmaß der Schulfinanzierung durch die Haushalte der Schülerfamilien von geringem Gewicht. Maßgebend für die Finanzierung des Schulwesens sind deshalb die Einnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften, und zwar die Einnahmen des Gesamthaushaltes, weil - wie bereits betont - für den Aufgabenbereich Schulwesen keine speziellen Abgaben erhoben werden.

Zur Illustrierung der Einnahmensituation der Gebietskörperschaften sind deshalb in Tabelle 6 die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden für 1972, nach bestimmten Kategorien geordnet, zusammengestellt. Sie macht deutlich, in welchem unterschiedlichem Maße die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Aufgaben aus dem eigenen Steueraufkommen finanzieren können. Bei den Gemeinden macht diese Einnahmequelle nur 28 % ihrer Gesamteinnahmen aus, während sich ihre sonstigen Einnahmen (zum Beispiel aus Gebühren, Entgelten und Strafen, Mieten und Pachten, Veräußerung von Sachvermögen, Zinsen, Darlehnsrückflüssen usw.) auf 29,5 % belaufen. Einen relativ hohen Anteil an den Gemeindecinnahmen haben mit 24,3 % die Zuweisungen und Darlehen von Gebietskörperschaften anderer Ebene (Bund/Land) sowie mit rund 14 % die Schuldenaufnahmen, denen der hohe Investitionshaushalt der Gemeinden entspricht. Die Gemeindeebene, die in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Verkehr einen erheblichen Teil der öffentlichen Ausgaben zu tragen hat, kann sich somit am wenigsten auf Einnahmequellen stützen, deren Aufkommen sowohl gesichert ist als auch dem jeweiligen Bedarf in seiner Höhe angepaßt werden kann.

Diese Einnahmestruktur schlägt sich auch in der gemeindlichen Finanzierung des Schulwesens allgemein sowie der Grund-, Haupt- und Sonderschulen nieder (vgl. Tabelle 7). Dabei fällt auf, daß

Tabelle 6: Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, 1972 (in Mill. DM)

Einnahmeart	Bund		Länder		Gemeinden	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	101.714	88,46	69.389	65,87	23.215	28,01
Schuldenaufnahme	7.385	6,40	5.672	5,38	11.518	13,92
Entnahme aus Rücklagen und Kapitalvermögen	22	0,19	549	0,52	3.451	4,17
Sonstige Einnahmen	5.483	4,77	11.796	11,20	24.435	29,54
Zuweisungen und Darlehen von Gebietskörperschaften anderer Ebene	373	0,32	17.938	17,03	20.098	24,29
Einnahmen insgesamt	114.977	100	105.344	100	82.717	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie L Reihe 1, II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft, 1972, Tabelle A.

Tabelle 7:

Finanzierung der unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden aus Kreditaufnahme sowie aus Zuweisungen und Darlehen von anderer Ebene, 1970 bis 1973 (in Mill. DM)

		1970	1971	1972	1973
<u>Gesamthaushalt</u>					
Unmittelbare Ausgaben		55.759	66.545	73.834	82.325
finanziert durch Kreditaufnahme ¹⁾	abs.	5.825	10.321	11.071	10.682
	in %	10,4	15,5	15,0	13,0
Zuweisungen und Darlehen	abs.	15.533	17.542	20.098	24.090
	in %	27,9	26,4	27,2	29,3
<u>Schulwesen</u>					
Unmittelbare Ausgaben		6.958	8.938	10.001	11.192
finanziert durch Kreditaufnahme ¹⁾	abs.	1.073	2.107	2.640	2.931
	in %	15,4	23,6	26,4	26,0
Zuweisungen und Darlehen	abs.	1.705	2.167	2.362	2.835
	in %	24,5	24,2	23,6	25,3
<u>Grund-, Haupt- und Sonderschulen</u>					
Unmittelbare Ausgaben		3.796	4.782	5.239	5.684
finanziert durch Kreditaufnahme ¹⁾	abs.	602	1.064	1.294	1.339
	in %	15,9	22,2	24,7	23,6
Zuweisungen und Darlehen	abs.	809	963	1.016	1.083
	in %	21,3	20,1	19,4	19,1

1) Aus Kreditmarktmitteln.

Quelle: Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1, II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft, 1970 - 1973; Reihe 1, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen, 1970 - 1973, sowie Reihe 5, Sonderbeiträge zur Finanzstatistik, Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1970 - 1973.

die Kreditfinanzierung im Schulwesen insgesamt wie auch bei Grund-, Haupt- und Sonderschulen überdurchschnittlich hoch ist.

Diese aggregierten Daten verdecken naturgemäß die unterschiedlichen Verhältnisse sowohl in den einzelnen Ländern als auch bei den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Denn zum einen variiert die Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden u.a. je nach Steuer- beziehungsweise Finanzkraft, zum anderen ist die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Ländern in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Hinzu kommt, daß es sich bei den Zuweisungen sowohl um allgemeine als auch um zweckgebundene Zuweisungen handelt, und daß bei der Vergabe der zweckgebundenen Zuweisungen mehr oder weniger große Ermessensspielräume der Länder bestehen. Erinnerung sei auch daran, daß in einigen Ländern Schulträger für die Versorgung von Schülern aus anderen Gemeinden von diesen Gemeinden Gastschulbeiträge verlangen können.

Nach diesem Überblick über die Finanzquellen des Schulwesens sei auf die Frage der Mittelallokation für und innerhalb des Schulwesens eingegangen.

Da praktisch keine öffentlichen Einnahmen von vornherein dem Schulwesen gewidmet sind - was in der Regel ebenso für andere Aufgabenbereiche gilt - wird das Volumen der Schulausgaben einer Gebietskörperschaft im jeweiligen ein- oder zweijährigen Haushaltsplan festgelegt. Dabei ergibt sich ein erheblicher Teil der Ausgaben und ihrer Verteilung auf Teilbereiche des Schulwesens bereits auf Grund von Verpflichtungen, die aus Entscheidungen in Vorperioden beziehungsweise auf übergeordneter Ebene resultieren. Der restliche Teil ist das Ergebnis von Haushaltsverhandlungen, in denen die verschiedenen Ressorts auf Landes- beziehungsweise Gemeindeebene um die noch disponible Finanzmasse konkurrieren. Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich der Anteil der Schulausgaben an den öffentlichen Haushalten von 1950 bis 1972 deutlich erhöht hat:

Anteile ausgewählter Aufgabenbereiche an den öffentlichen Haushalten, 1950-1973

Rechnungs- jahr	Ver- teidigung	Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz	Schulwesen	Hochschulen, Forschung außerhalb der Hochschulen	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport und Erholung	Wohnungs- wesen und Raum- ordnung	Wirtschafts- förderung	Verkehrs- und Nach- richten- wesen
- % -									
1950	16,7	4,0	6,0	1,4	27,0	3,6	12,2	6,9	4,5
1953	12,5	4,5	6,8	1,6	28,5	3,5	10,5	5,5	4,7
1956	12,1	4,2	6,9	1,8	26,0	3,7	9,7	7,1	6,2
1959	12,4	4,0	7,0	2,3	26,3	3,8	9,4	6,4	7,0
1961	13,8	3,9	6,9	2,6	23,2	4,0	8,0	6,7	7,2
1962	15,9	3,7	6,7	2,8	22,3	4,1	8,3	6,8	7,8
1963	16,6	3,9	7,0	3,0	20,6	4,3	7,7	7,7	8,4
1964	14,8	3,8	7,3	3,4	21,7	4,5	7,8	7,5	8,5
1965	13,4	3,8	7,6	3,7	22,3	4,5	7,2	7,6	8,0
1966	13,3	3,9	8,0	3,8	22,1	4,7	6,7	6,7	7,9
1967	13,5	3,8	7,8	4,0	22,4	4,6	5,8	6,7	8,1
1968	11,0	4,0	8,2	4,2	22,6	4,8	5,7	7,6	8,2
1969	11,4	4,0	8,6	4,4	21,3	4,8	5,2	7,4	8,8
1970	10,1	4,0	9,1	5,0	20,6	5,2	5,5	7,3	9,0
1971	9,7	4,1	10,0	5,5	20,1	5,6	5,6	5,4	8,8
1972	9,9	4,1	10,1	5,7	20,0	5,9	5,6	5,2	8,3
1973	9,8	4,3	10,1	6,1	18,8	6,0	5,7	5,0	7,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Jahrbuch 1976 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 403

In der Regel weisen die Haushalte der Schulträger keine Budgets für Einzelschulen aus, sondern für Schularten (Schulen gleichen Bildungsangebots), wobei die Ausgabenansätze im Prinzip - nach Verwendungszwecken differenziert - bindend festgelegt sind. Auch die Zweckbestimmung der Ausgaben ergibt sich dabei teilweise bereits aus Auflagen, die zum Beispiel bei der Vergabe von Landeszuschüssen gemacht werden, teilweise aus Gesetzen und Verordnungen.

Wieviel von den schulartspezifisch festgesetzten Finanzmassen schließlich der einzelnen Schule zugute kommt, hängt zu einem Teil davon ab, wie stark die Auflagen zum Beispiel der Zuschußvergabe beziehungsweise sonstige gesetzliche und ordnungsmäßige Regelungen bis zur einzelnen Schule in ihrer Bindungskraft durchschlagen. Um die restlichen Mittel, soweit ihre Verwendung nicht

bis zu einem gewissen Grade durch bauliche und technische Vorgaben mitbestimmt ist, konkurrieren die einzelnen Schulen einer Schulart hingegen. Dabei spielen nicht zuletzt das Engagement des Schulleiters und der Lehrer, die Beziehungen zu den Vergabestellen, zu Parteien usw. eine Rolle. Zur eigenen Bewirtschaftung erhält die einzelne Schule ohnehin nur verhältnismäßig geringe Beträge für Geschäftsbedarf, für Lehr- und Lernmittel sowie für Kleinreparaturen.

Teilweise erfahren die Einzelschulen noch eine Förderung über Elternvereine oder Freundeskreise. Über die Ergiebigkeit dieser Finanzquelle lassen sich aber keine generellen Aussagen machen, doch mögen sie in Einzelfällen beträchtlich sein, wie Presseberichte gelegentlich zeigen. Allerdings ist zu vermuten, daß solche Fördergruppen mehr auf die weiterführenden Schulen des Sekundarbereichs denn auf die Einrichtungen des Primarbereiches ausgerichtet sind.

2. Zum Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland

Insgesamt gesehen stellt das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland die entscheidende Einnahmequelle für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben dar (siehe Tabelle 6). Insofern kommt seiner Verteilung auf die verschiedenen Aufgabenträger, das heißt Bund, Länder und Gemeinden, eine dominierende Rolle zu, wenn es darum geht, im föderativen System der BRD die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und damit auch der Verhältnisse des Schulwesens zu ermöglichen. Unsere Ausführungen zur Einnahmesituation der Gebietskörperschaften im vorstehenden Kapitel sollen deshalb im folgenden durch einen Überblick über den Finanzausgleich in der BRD ergänzt werden, bei dem die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften im Vordergrund steht.

2.1 Steuerverteilung und Steuergesetzgebungskompetenz

Hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden gelangt eine Mischung aus Trenn- und Verbundsystem zur Anwendung. Dabei bedeutet Trennsystem, daß das Aufkommen aus einer bestimmten Steuer einer der genannten Gebietskörperschaften voll zusteht. Beim Verbundsystem hingegen fließen die Steuern in einen Topf, aus dem sie nach bestimmten Schlüsseln auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden.

Das Trennsystem hat seine gesetzliche Verankerung in Artikel 106, Absätze 1, 2 und 6 des Grundgesetzes (GG) gefunden. Danach verteilen sich die Steuereinnahmen auf die genannten Gebietskörperschaften wie folgt:

a) Bund:

Zölle, Verbrauchsteuern, soweit sie nicht den Ländern und Gemeinden zustehen - also zum Beispiel Mineralölsteuer, Tabak- und Kaffeesteuer -, die Straßengüterverkehrssteuer, die Kapitalverkehrssteuer, Versicherungssteuer, Wechselsteuer und ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer von höchstens 10 %, den zu erheben der Bund die Möglichkeit hat. Hinzu kommen die einmaligen Vermögensabgaben sowie die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

b) Länder:

Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer, Abgaben von Spielbanken, Rennwett-, Lotterie- und Feuerschutzsteuer.

c) Gemeinden:

Realsteuern (z. B. Grundsteuer), örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Vergnügungs-, Getränke-, Hunde-, Jagdsteuer).

Den Gemeindeverbänden (z. B. Kreisen) hingegen sind - von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen - keine Steuerquellen zugeteilt.

Das Verbundsystem ist in Art. 106, Absätze 3 und 7 GG fixiert. Danach steht die Einkommensteuer Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zu, wobei Bund und Länder je 50% des nach Abzug des Gemeindeanteils (zur Zeit 14%) verbleibenden Steueraufkommens erhalten. Bund und Ländern gemeinsam stehen ferner die Körperschaftsteuer je zur Hälfte zu sowie die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Außerdem besteht ein Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden insofern, als den Gemeinden aus dem Länderanteil aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer ein durch Landesgesetz zu regelnder Prozentsatz zufließt.

Die Verteilung des Länderanteils aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt im Prinzip nach dem örtlichen Aufkommen, das heißt, dem jeweiligen Land stehen anteilig die in seinen Landesgrenzen aufkommenden Steuern zu.

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) stehen dem Bund 1975 und 1976 62%, den Ländern 38% zu. Die Aufteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder erfolgt zu drei Vierteln nach dem Bedarf, der mit Hilfe der Einwohnerzahlen festgestellt wird. Die übrigen 25% dienen dazu, finanzschwachen Ländern Ergänzungsanteile zukommen zu lassen, mit deren Hilfe ihre hinter dem Länderdurchschnitt zurückbleibenden Steuereinnahmen pro Einwohner bis auf 92% dieses Länderdurchschnitts angehoben werden können.

Eine derartige Steuerzuteilung ist angesichts der erheblichen regionalen Streuungen im Aufkommen der nach dem Trennsystem verteilten Steuerarten durchaus nicht unumstritten. Wichtig in unserem Zusammenhang ist vor allem, daß, unabhängig davon, wem die Steuern zufließen, die Steuergesetzgebungskompetenz und damit das wirtschaftlich entscheidende Kriterium der Besteuerungshoheit heute praktisch fast ausschließlich beim Bund liegt. Denn da laut GG eine bundesgesetzliche Regelung immer dann möglich und nötig ist, wenn die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geboten ist, verbleibt den Ländern nur ein geringer Spielraum. Die Gemeinden dürfen nur bei den Realsteuern die Hebesätze (Steuersätze) als Prozentsätze der laut Gesetz zu erhebenden Normalsteuern modifizieren. Allerdings sind sie selbst dabei - ebenso wie bei der Festlegung von Gebühren und Beiträgen und der Schuldenaufnahme - durch kommunalaufsichtliche Genehmigungsvorbehalte und durch Rücksichtnahmen auf soziale Gesichtspunkte nicht völlig autonom. Andererseits erfährt aber auch die Bundeskompetenz insofern eine gewisse Modifizierung, als der Bundesrat (Länderkammer) Gesetze über jene Steuern zu genehmigen hat, deren Ertrag den Ländern und Gemeinden ganz oder teilweise zufließt.

2.2 Länderfinanzausgleich

Das unter 2.1 dargestellte System allein führt noch nicht zu einer einigermaßen gleichmäßigen Verteilung der Steuern unter den Ländern. Zum Ausgleich ihrer unterschiedlichen Steuerkraft wird deshalb noch ein besonderer Finanzausgleich durchgeführt, in dem die steuerstarken Länder, deren Finanzkraft einschließlich der Gemeindesteuern den Durchschnitt aller Bundesländer übersteigt (Ausgleichspflichtige Länder), einen Teil ihrer Steuereinnahmen an die steuerschwachen Länder (Ausgleichsberechtigte Länder) abgeben müssen.

Grundlage dieses horizontalen Finanzausgleichs ist die Gegenüberstellung einer sogenannten Ausgleichsmeßzahl und einer Steuerkraftmeßzahl. Die Ausgleichsmeßzahl soll angeben, wie hoch die Steuerkraft eines Landes sein müßte, um unter Bedarfsgesichtspunkten den Bundesdurchschnitt zu erreichen. Die Steuerkraftmeßzahl soll die Finanzkraft eines Landes abbilden, wobei neben den landeseigenen Steuern auch der Landesanteil aus Verbundsteuern sowie die Steuereinnahmen der Gemeinden des Landes berücksichtigt werden.

Länder, deren Steuerkraftmeßzahl unter ihrer Ausgleichsmeßzahl liegt, erhalten von den anderen Ländern Finanzausgleichszuweisungen. Dabei ist es das Ziel des im einzelnen hier nicht interessierenden Verfahrens, die Steuermeßzahlen der finanzschwachen Länder auf mindestens 95% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder zu bringen.

Ergänzt wird der skizzierte Finanzausgleich zudem dadurch, daß der Bund an steuerschwache Länder Ergänzungszuweisungen leisten kann und auch leistet, das heißt, zweckfreie Finanzausgleichszuweisungen, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der finanzschwachen Länder dienen. Ferner kann der Bund den Ländern für bestimmte Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren. Bezieht man sie in die Betrachtungen über die Finanzmasse der Länder vor und nach dem Finanzausgleich mit ein und berücksichtigt man ferner, daß die Länder ihrerseits Beiträge an den sogenannten Lastenausgleichsfond¹ entrichten müssen, so ergibt sich in den Flächenstaaten für die Jahre 1970 und 1973 größenordnungsmäßig das in Tabelle 8 festgehaltene Bild hinsichtlich der Länderfinanzmassen einschließlich Gemeindefinanzmassen vor und nach dem skizzierten Ausgleichs- und Zahlungsverkehr.

¹ Dabei handelt es sich um einen von der Bundesregierung im Wege der Vorfinanzierung durch Kreditaufnahme geschaffenen Fonds zur möglichst gleichmäßigen Verteilung der Kriegs- und Kriegsfolgeschäden.

Tabelle 8: Gesamtfinanzmassen der Länder vor und nach dem Länderfinanzausgleich, 1970 und 1973¹⁾

Land	Gesamtfinanzmasse		Abweichung vom Bundesdurchschnitt			
	vor Finanzausgleich in DM je Einwohner	nach Finanzausgleich in DM je Einwohner	vor in DM je Einwohner	Finanzausgleich in %	nach in DM je Einwohner	in %
1 9 7 0						
<u>Finanzstarke Länder</u>						
Hessen	1.266,78	1.249,34	+ 129,45	+ 11,4	+ 74,38	+ 6,0
Baden-Württemberg	1.215,19	1.208,63	77,86	+ 6,8	+ 33,67	+ 2,8
Nordrhein-Westfalen	1.201,65	1.192,67	+ 64,32	+ 5,7	+ 17,71	+ 1,5
<u>Finanzschwache Länder</u>						
Bayern	1.096,55	1.149,94	- 48,78	- 4,3	- 25,02	- 2,2
Schleswig-Holstein	991,14	1.147,23	- 146,19	- 12,9	- 27,73	- 2,4
Rheinland-Pfalz	1.030,11	1.139,02	- 107,22	- 9,4	- 35,94	- 3,2
Saarland	954,97	1.128,26	- 182,36	- 16,0	- 46,70	- 4,1
Niedersachsen	983,15	1.106,44	- 154,18	- 13,6	- 68,52	- 6,2
<u>Bundesdurchschnitt</u>	1.137,33	1.174,96	-	-	-	-
1 9 7 3						
<u>Finanzstarke Länder</u>						
Hessen	1.907,94	1.924,79	+ 186,49	+ 10,8	+ 115,39	+ 6,4
Baden-Württemberg	1.850,70	1.854,04	+ 128,75	+ 7,5	+ 44,64	+ 2,5
Nordrhein-Westfalen	1.791,05	1.804,81	+ 69,60	+ 4,0	- 4,59	- 0,3
<u>Finanzschwache Länder</u>						
Bayern	1.679,27	1.790,40	- 42,80	- 2,5	- 19,00	- 1,1
Schleswig-Holstein	1.505,59	1.784,20	- 215,86	- 12,5	- 25,20	- 1,4
Rheinland-Pfalz	1.561,75	1.743,74	- 159,70	- 9,3	- 65,66	- 3,6
Saarland	1.434,89	1.716,36	- 286,56	- 16,6	- 93,04	- 5,1
Niedersachsen	1.514,34	1.760,16	- 207,11	- 12,0	- 49,24	- 2,7
<u>Bundesdurchschnitt</u>	1.721,45	1.809,40	-	-	-	-

1) In die Berechnung für 1973 sind teilweise Schätzungen eingegangen.

Quelle: Die Leistungen der Länder für den gemeindlichen Finanzausgleich, Institut FSt, Heft 105, S. 22, 37, 49, 50, 63, 64 sowie eigene Berechnungen.

Stellt man diesen je Einwohner ermittelten Gesamtfinanzmassen der Länder ihre jeweiligen Nettoschulenausgaben pro Einwohner gegenüber (Tabelle 9), so läßt sich zwischen beiden keine eindeutige Beziehung in dem Sinne feststellen, daß einer höheren Finanzmasse auch höhere Schulausgaben entsprechen. Kein anderes Bild ergibt sich, wenn man die länderspezifischen Nettoausgaben pro Schüler heranzieht, die zu einer Rangordnung führen, die sowohl von jener nach der Finanzmasse als auch von der nach Schulausgaben pro Einwohner abweicht. Diese Angaben gestatten jedoch keinen Leistungsvergleich zwischen den Ländern, auch wenn sie vielfach für diesen Zweck benutzt werden. Eine Bewertung der Leistungen würde eine Gegenüberstellung mit einem "objektiven" Bedarf voraussetzen, der seinerseits von zahlreichen Faktoren, wie z. B. von früheren Leistungen, Bevölkerungsstruktur usw. abhängt.

2.3 Kommunaler Finanzausgleich

Wie der Länderfinanzausgleich so hat auch der kommunale Finanzausgleich die Anpassung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zum Ziel. Dieser Ausgleich erfolgt jedoch nicht dadurch, daß finanzstarke Gemeinden Zahlungen an finanzschwache leisten, sondern er ist verknüpft mit dem vertikalen Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden, der dadurch eine horizontale Wirkung erhält, daß die Länder den nachgeordneten Gemeinwesen Zuweisungen zukommen lassen, die nach bestimmten Kriterien abgestuft sind.

Wie wir bereits unter 2.2 sahen, berücksichtigen die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich auch Finanzbedarf und -aufkommen der Gemeinden, so daß die Ausgleichsleistungen auch Anteile für die Behebung der von Land zu Land bestehenden Finanzkraftunterschiede im gemeindlichen Bereich enthalten. Jedoch gibt es keine gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Weiterleitung dieser Anteile an die Gemeinden. Vielmehr legt das

Tabelle 9: Nettoausgaben der Länder für das Schulwesen je Einwohner und Schüler, 1970 und 1973

Land	Ausgaben je Einwohner		Ausgaben je Schüler	
	1970	1973	1970	1973
<u>Flächenstaaten</u>				
Hessen	295,40	420,03	1.616	2,046
Baden-Württemberg	323,57	432,01	1.155	1.740
Nordrhein-Westf.	301,01	455,18	1.282	1.892
Bayern	282,47	451,05	1.298	1.970
Schleswig-Holstein	285,64	437,75	1.497	2.215
Rheinland-Pfalz	285,05	459,76	1.322	2.029
Saarland	263,11	398,42	1.192	1.846
Niedersachsen	282,99	452,96	1.291	2.075
Durchschnitt Flächenstaaten	295,80	445,41	1.304	1.942
<u>Stadtstaaten</u>				
Hamburg	331,25	556,42	1.858	2.913
Bremen	328,71	510,91	1.677	2.408
Berlin	252,40	425,22	1.512	2.361
Durchschnitt Stadtstaaten	295,09	489,79	1.680	2.577
<u>Bundesdurchschnitt</u>	295,75	448,67	1.330	1.978

Quelle: Eigene Berechnungen nach amtlichen Statistiken.

Grundgesetz nur fest, daß den Gemeinden von dem Länderanteil an dem Gesamtaufkommen aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer ein bestimmter Prozentsatz zuzufließen habe, dessen Höhe aber von dem jeweiligen Land zu bestimmen ist. Alle Länder haben deshalb Finanzausgleichsgesetze erlassen, in denen festgelegt ist, an welchen Steuereinnahmen sie die Gemeinden in welcher Höhe beteiligen und wie die Beträge auf die Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt werden.

Tabelle 10 gibt einen Überblick, an welchen Steuern die Länder ihre Gemeinden 1974 mit welchen Quoten beteiligten. Weder hinsichtlich der in den Verbund eingehenden Steuerarten noch hinsichtlich der Beteiligungsquoten der Gemeinden und Gemeindeverbände zeigt sich ein einheitliches Bild. Auch hinsichtlich der Existenz von Sonderverbänden und der Einbeziehung bestimmter Steuern in sie oder den Hauptverbund bestehen unterschiedliche Regelungen. Soweit Gemeinden und Gemeindeverbänden (GV) in Sonderverbänden Anteile an bestimmten Steuern zugestanden werden, sind diese in der Regel für bestimmte laufende und investive Zwecke gebunden. Demgegenüber erfolgen im Rahmen des Hauptverbundes sowohl zweckgebundene als auch allgemeine Zuweisungen, wobei allein letztere den Gemeinden die volle Verwendungsautonomie belassen.

Darüber hinaus leisten alle Länder noch außerhalb des Steuerverbundes Zahlungen an ihre Gemeinden (GV), die zum Teil einen beträchtlichen Umfang erreichen und sogar über den Zuweisungen aus dem Steuerverbund liegen können, wie das Beispiel Niedersachsen zeigt. Dort waren für 1975 an Zahlungen aus dem Steuerverbund 1.821 Millionen DM angesetzt, außerhalb des Steuerverbundes dagegen 1.995 Millionen DM.¹

Die Verteilungssystematik hinsichtlich der Gemeindeanteile im Rahmen des steuerlichen Hauptverbundes ist in den Finanzausgleichs-

¹ Haushaltsplan des Landes Niedersachsen 1975, Band I, Vorbericht, S. 157.

Tabelle 10: Verbundgrundlagen und prozentuale kommunale Beteiligungsquoten im Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden, 1974

	Baden- Württemb.	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saar- land ²	Schlesw.- Holstein
I. Hauptverbund								
Landesanteil der Gemein- schaftssteuern ¹ ± Zahlungen im Länderfinanz- ausgleich	23,00	11,11	23,00	20,75	28,50	21,00	24,50 ⁶	21,00 ⁷
Ergänzungsanteile	-	-	-	20,75	-	-	24,50 ⁶	21,00
Ergänzungszuweisungen vom Bund	-	-	-	-	-	21,00	-	-
Gewerbsteuerumlage	23,00	11,11	23,00	-	28,50	-	-	-
KfZ-Steuer	-	-	-	20,75	-	21,00	-	21,00
Vermögenssteuer	-	-	-	-	-	21,00 ⁵	-	-
Sonstige Landessteuern	-	-	-	-	-	-	-	21,00 ⁸
Finanzausgleichsumlage	61,30	-	-	-	-	-	-	-
II. Sonderverbände und Steuerüberlassungen								
KfZ-Steuer	35,00	100,00	25,00	-	30,00	-	-	-
Vermögenssteuer	-	-	61,50	-	-	-	-	-
Grunderwerbssteuer	100,00 ⁴	100,00 ⁴	100,00 ⁴	-	-	-	-	-
Feuerschutzsteuer	-	-	-	-	-	-	-	? ⁹

¹ Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer. - ² Gemeinden erhalten nachstehende Quoten, mindestens jedoch 19,64% aller dem Land zustehenden Steuereinnahmen mit Ausnahme der Feuerschutz- und Vermögenssteuer sowie Gewerbesteuerumlage. - ³ Finanzausgleichsmasse aus nachstehenden Quoten wird 1974 um 15 Mill. DM erhöht. - ⁴ Steht in Bayern den Gemeinden, in Baden-Württemberg und Hessen den Stadt- und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten zu. - ⁵ Von 75% des Vermögenssteueraufkommens. - ⁶ Bei Umsatzsteuer und Ergänzungsanteilen nur von 90% der Landeseinnahmen. - ⁷ Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich werden nur mit ihrer Differenz gegenüber 1955 berücksichtigt. - ⁸ Außer Feuerschutzsteuer. - ⁹ Der nach bestimmten Abzügen verbleibende Betrag wird auf Kreise und kreisfreie Städte aufgeschlüsselt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Finanzausgleichsgesetzen der Länder.

gesetzen der Länder sehr unterschiedlich gestaltet. Dies gilt sowohl für die Trennung in zweckgebundene und allgemeine Zuweisungen als auch für die Aufteilungsmodalitäten innerhalb dieser beiden Zuweisungsarten. Eine klare Trennung zwischen zweckgebundenen und allgemeinen Zuweisungen erfolgt nur in wenigen Finanzausgleichsgesetzen. Überwiegend werden für eine Reihe genau festgelegter Zwecke bestimmte absolute Beträge oder prozentuale Anteile vorweg entnommen und der verbleibende Rest bildet dann den Ausgangsbetrag der allgemeinen Zuweisungen. Ein Ländervergleich über die Aufteilung in zweckgebundene und allgemeine Landesleistungen ist deshalb schwer möglich. Bei aller Vorsicht läßt sich aber wohl sagen, daß sich der Anteil der allgemeinen Zuweisungen zwischen 50% und 90% bewegt, so daß den Gemeinden (GV) aus dem eigentlichen Steuerverbund, dem Hauptverbund, der größere Teil als allgemeine Deckungsmittel zufließt.¹

Diese allgemeinen Zuweisungen bestehen fast ausschließlich aus Schlüsselzuweisungen an Gemeinden (GV), wobei die gesamte Schlüsselmasse - in den Ländern unterschiedlich - zunächst noch in Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Landkreise bzw. für bestimmte Gemeindetypen aufgeteilt wird.

Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (GV) ist im Prinzip in allen Ländern gleich geregelt. Grundlage ist dafür die Gegenüberstellung einer Ausgangs- oder Bedarfsmeßzahl, die den Finanzbedarf einer Gemeinde (GV) abbilden soll, mit der Steuerkraftmeßzahl der Gemeinde bzw. der Umlagekraftmeßzahl des Gemeindeverbandes², die deren Finanzkraft ausdrücken soll.

¹ Vgl. hierzu DEUTSCHER STÄDTETAG: Kommunalen Finanzausgleich in den Bundesländern. DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, Heft 1, Köln 1973, S. 7 ff.

² Da die Gemeindeverbände - wie oben erwähnt - keine eigenen Steuereinnahmen haben, finanzieren sie sich durch eine von ihren Mitgliedsgemeinden erhobene Umlage. Deshalb wird die Umlagekraftmeßzahl an Hand der Steueraufkommen der dem Gemeindeverband angehörenden kommunalen Gebietskörperschaften ermittelt.

Zur Berechnung der Steuerkraftmeßzahl werden in allen Ländern die Realsteuern und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer herangezogen, wenn auch in unterschiedlicher Höhe. Grundlage für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl ist die Zahl der Einwohner einer Gemeinde, die jedoch modifiziert wird nach der Gemeindegröße, das ist der sogenannte Hauptansatz, und nach verschiedenen anderen Gesichtspunkten, den sogenannten Ergänzungsansätzen.

Mit den Ergänzungsansätzen soll der über die Norm hinausgehende Bedarf einer kommunalen Gebietskörperschaft erfaßt werden. Das geschieht dadurch, daß die im Hauptansatz festgelegte Einwohnerzahl nochmals erhöht wird. Ergänzungsansätze berücksichtigen zum Beispiel die Zentralörtlichkeit von Gemeinden, den Bevölkerungszuwachs, die Bevölkerungszusammensetzung, die Grenzlage, die Neugliederung der kommunalen Gebietskörperschaften, das Vorhandensein von Garnisonen und die Anerkennung als Bädergemeinde. Art und Gewicht der Ergänzungsansätze variieren jedoch zwischen den Ländern und innerhalb eines Landes auch zwischen Gemeinden und Landkreisen.

In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wird über den Ergänzungsansatz für den Bevölkerungszuwachs zum Teil auch die Schülerzahl mittelbar berücksichtigt, in Hessen und dem Saarland zudem auch über den Ergänzungsansatz für die Bevölkerungszusammensetzung (Kinder und Jugendliche unter 18 bzw. 15 Jahren). Eine unmittelbare Berücksichtigung der Schüler wird dagegen in Nordrhein-Westfalen praktiziert. Zunächst werden die tatsächlichen Schülerzahlen schulartenweise gewichtet und die Summe dieser modifizierten Schülerzahlen wird dann mit einem bestimmten Prozentsatz in die Rechnung eingestellt. Da es sich jedoch in allen Fällen um Kriterien für die Bemessung der allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden (GV) handelt, bei denen den Gemeinden (GV) die Verwendungsautonomie belassen bleibt, ist eine schulspezifische Verwendung der so ermittelten Beträge durchaus nicht gesichert. Ebenso wenig kann angenommen werden, daß mit den skizzierten Wegen eine bedarfsgerechte Verteilung erreicht wird. Alles in allem können derartige Schlüsselzuweisungen deshalb nicht der unmittelbaren Schulfinanzierung zugerechnet werden.

Soweit zur Festsetzung der Bedarfs- und Steuerkraftmeßzahlen. Liegt nun die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde unter ihrer Bedarfsmeßzahl, so erhält sie vom Land allgemeine Zuweisungen, deren Höhe sich nach der Differenz zwischen den verglichenen Meßzahlen bemißt. Dabei erfolgt in der Regel kein vollständiger Ausgleich sondern lediglich eine Verbesserung der Finanzkraft bis zu bestimmten Schwellenwerten, die zwischen den Ländern variieren.

Wie schon erwähnt, erhalten die kommunalen Gebietskörperschaften neben diesen allgemeinen Zuweisungen noch zweckgebundene Leistungen der Länder sowohl innerhalb als auch außerhalb des Steuerverbundes, die bei der Beurteilung der Wirkungen des Finanzausgleichs ebenfalls zu berücksichtigen sind. Andererseits erheben die Länder zum Teil aber auch Umlagen bei ihren Gemeinden (GV) bzw. ziehen sie zur Finanzierung bestimmter Aufgaben mit heran. Ein Beispiel ist die in Tabelle 10 aufgeführte Finanzausgleichsumlage in Baden-Württemberg, deren Aufkommen zu 38,7% beim Land verbleibt. Derartige Abführungen an das Land schmälern die Finanzmassen der Gemeinden (GV) wieder.

Ein Ländervergleich über die Wirkungen des bisher skizzierten kommunalen Finanzausgleichs hat ferner zu beachten, daß die Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften in den Ländern unterschiedlich geregelt ist. Versucht man die davon ausgehenden Einflüsse auf den Finanzausgleich auszuschalten, so ergibt sich hinsichtlich der Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs auf die Gemeindefinanzmassen in den Jahren 1970 und 1973 größenordnungsmäßig das in Tabelle 11 wiedergegebene Bild.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von den Ländern relativ stark ist. Dies nicht nur, weil ein großer Teil der Landeszuweisungen mehr oder weniger zweckgebunden ist, sondern auch, weil die Länder die Höhe der

Tabelle 1: Gemeindefinanzmassen vor und nach dem kommunalen Finanzausgleich, 1970 und 1973¹

1970	Schlesw.- Holstein	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Hessen	Rheinland- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Zusammen
	- DM je Einwohner -								
1. Gemeindefinanz- masse									
- vor Ausgleich	247,49	265,38	339,96	368,95	297,37	340,06	305,22	226,78	317,69
- nach Ausgleich	475,19	481,78	534,85	547,69	471,57	531,43	470,51	471,31	507,97
2. Abweichung vom Bundesdurchschn.									
- vor Ausgleich	- 70,20	- 52,31	+ 22,27	+ 51,26	- 20,32	+ 22,37	- 12,47	- 90,11	-
- nach Ausgleich	- 32,78	- 26,19	+ 26,88	+ 39,72	- 36,40	+ 23,46	- 37,46	- 36,66	-
3. Anteil an Ge- samtfinanzmasse				- in % -					
- vor Ausgleich	21,6	24,0	28,5	29,5	26,1	28,1	26,5	20,1	27,0
- nach Ausgleich	41,4	43,5	44,8	43,8	41,4	44,0	40,9	41,8	43,2
1973	- DM je Einwohner -								
1. Gemeindefinanz- masse									
- vor Ausgleich	411,38	418,72	523,47	575,09	457,86	538,67	484,90	344,35	497,71
- nach Ausgleich	817,30	796,99	815,81	872,51	785,62	811,95	785,23	736,09	804,63
2. Abweichung vom Bundesdurchschn.									
- vor Ausgleich	- 86,33	- 78,99	+ 25,76	+ 77,38	- 39,85	+ 40,96	- 12,81	-153,36	-
- nach Ausgleich	+ 12,67	- 7,64	+ 11,18	+ 67,88	- 19,01	+ 7,32	- 19,40	- 68,54	-
3. Anteil an Ge- samtfinanzmasse				- in % -					
- vor Ausgleich	23,0	23,8	29,0	29,9	26,3	29,1	27,1	20,1	27,5
- nach Ausgleich	45,8	45,3	45,2	45,3	45,1	43,8	43,9	42,9	44,5

¹In die Berechnungen für 1973 sind teilweise Schätzungen eingegangen.

Quelle: Die Leistungen der Länder für den gemeindlichen Finanzausgleich, Institut FST, Heft 105, S. 61, 62, 64, 66, 37 und eigene Berechnungen.

Zuweisungen insgesamt wie auch deren Zusammensetzung nach zweckgebundenen und allgemeinen Mitteln verändern können.

Neben dem vorstehend skizzierten vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung existiert, wie bereits erwähnt, noch ein rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften der Länder. Soweit er für die Finanzierung des Schulwesens von Bedeutung ist, werden wir ihn im folgenden Kapitel mit thematisieren.

3. Detailregelungen der Kompetenz- und Lastenverteilung im Primarbereich und Kriterien der Mittelvergabe

Nachdem in den vorstehenden Kapiteln ein allgemeiner Überblick über die Aufgaben- und Lastenverteilung im Primarbereich, über die Finanzmittelquellen des Schulwesens sowie über die Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften gegeben wurde, soll vor diesem Hintergrund im folgenden detaillierter auf die materiellen und finanziellen Verflechtungen zwischen staatlichen und kommunalen Instanzen im Bereich des Schulwesens eingegangen werden. Damit wenden wir uns einem Komplex zu, von dem Albers¹ sagte, daß er "eher einem auf ehrwürdiger Tradition beruhenden Flickwerk als einem nach rationalen Grundsätzen gestalteten System" gleiche und dem der Bildungsrat noch 1968 in gleichem Sinne bescheinigte, daß er "mehr durch Tradition gekennzeichnet als an rationalen Grundsätzen ausgerichtet ist".² Wenngleich diese Charakterisierung für Teilbereiche des Schulwesens unterschiedlich zutreffend sein mag und in der Zwischenzeit auch einige Flurbereinigungen stattfanden, im Kern dürfte sie auch die heutige Situation treffen.

¹ Zitiert nach BOEHM, U. und RUDOLPH, H.: Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem. Analyse und Ansätze zur Reform. Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 20, Stuttgart 1971, S. 12.

² DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975, Bonn 1968, S. 47.

Entsprechend dem Projektthema konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf den Primärbereich. Das heißt, daß ihre Befunde nicht ohne weiteres auf andere Bereiche des Schulwesens übertragen werden können.

Für die Strukturierung des zu behandelnden Problemfeldes schien es uns zweckmäßig zu sein, eine Dreiteilung in die Bereiche Personal, Schulbau und Sonstiger Sachaufwand vorzunehmen. Zum einen bezeichnen sie grob Ressourcenkomplexe unterschiedlichen Gewichts und unterschiedlicher Kompetenz- und Lastenverteilung, zum anderen würde eine Einteilung in laufende und Investitionsausgaben, die ebenfalls denkbar wäre, zu bestimmten, unseres Erachtens hier unnötigen Abgrenzungsproblemen zwischen diesen beiden Kategorien führen.

3.1 Personalbereich

3.1.1 Lehrpersonal

Nach den Grundsätzen über den Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) vom 10. 12. 1937¹ hatten sich die Länder mit mindestens 25% an den persönlichen Kosten der Volksschulen zu beteiligen. Dieses Prinzip der gemeinsamen Finanzierung der Personalausgaben durch Länder und Gemeinden, das auch noch nach dem Kriege in unterschiedlichen Ausprägungsformen beim Aufbringen der Lehrpersonalkosten Anwendung fand, ist inzwischen jedoch aufgegeben worden. Heute tragen alle Bundesländer die Ausgaben für Lehrer an Grund-, Haupt- und Sonderschulen in voller Höhe, und sie sind auch Dienstherr der Lehrer, d.h. sie sind zuständig für deren Einstellung, Beförderung oder Entlassung und für die Dienst- und Fachaufsicht.² Gründe für diese Entwicklung dürften unter anderem die Reduzierung der Kostenbelastung für die

¹ RGBI I, S. 1352.

² Eine Ausnahme bildet Hessen insofern, als hier die Schulträger - in der Regel also die Kreise - auf eigene Kosten Mehrstellen einrichten können, bei denen sie dann auch die Dienstherrenfunktion haben. Tatsächlich wird davon aber nur wenig Gebrauch gemacht.

Gemeinden sowie die Vorstellung gewesen sein, daß die rechtzeitige Einleitung und Durchführung von Reformen und eine sowohl quantitativ wie auch qualitativ regional möglichst gleichmäßige Versorgung mit Lehrern zur Gewährleistung gleicher Bildungschancen auf diese Weise am besten gesichert werden könne.

Für die Erörterung der Finanzierung und der finanziellen Steuerungsmöglichkeiten im Bereich des Lehrpersonals ist es wichtig festzuhalten, daß der junge Lehrer, wenn er seine Berufslaufbahn beginnt, nach zwei Jahren praktischer Ausbildung im Schuldienst in aller Regel Beamter wird. Das bedeutet unter anderem, daß er eine Anstellung auf Lebenszeit erhält, daß er in die allgemeine Beamtenbesoldung eingegliedert wird, und daß seine Besoldungshöhe einerseits vom Ausbildungsniveau zum Zeitpunkt der Einstellung abhängt und andererseits mit zunehmendem Dienstalter automatisch um festgesetzte Beträge steigt. Daraus folgt, daß die Möglichkeiten, qualitative und quantitative Ungleichgewichte in der Lehrerversorgung mit Hilfe des Preismechanismus ausgleichen zu wollen, generell und besonders unter kurz- bis mittelfristiger Perspektive stark eingeschränkt sind. Zum Beispiel beeinträchtigen die Bindung der Besoldungshöhe an das Ausbildungsniveau beim Eintritt in den Schuldienst und ihre automatische Steigerung, die unabhängig von Veränderungen der Lehrerqualifikation erfolgt, im Prinzip die Möglichkeit, über finanzielle Anreize bei Lehrern auf Qualifikationsveränderungen hinzuwirken, die nicht den Erwerb der Lehrbefähigung für eine andere Schulart bzw. Stufe zum Ziel haben. Besoldungsdifferenzierungen als Mittel zur kurzfristigen Behebung regionaler Ungleichgewichte in der Lehrerversorgung können nicht eingesetzt werden, weil die Besoldungsgesetze und -verordnungen der Bundesländer angeglichen sind und Unterschiede in der Lehrerbeseoldung durch die inzwischen erweiterte Besoldungsgesetzgebungskompetenz des Bundes nicht mehr möglich sind. Ebenso wenig lassen sich finanzielle Anreize einsetzen, um Lehrermangel in bestimmten Fächern abzubauen, weil alle Lehrer gleicher Vorbildung gleiche Bezüge erwarten können und einem generellen Engpaß bei Lehrern

kann nicht durch Gehaltserhöhungen begegnet werden, ohne daß gleichzeitig auch die Bezüge für alle anderen Beamten erhöht werden, was eine erhebliche Ausgabensteigerung bedeuten würde.

Die hier angesprochenen Probleme sind ferner im Zusammenhang mit der im Prinzip lebenslangen Anstellung von Lehrern zu sehen. Sie kann zu Schwierigkeiten bei der Anpassung an kurz- bis mittelfristige Bedarfsschwankungen unter Vermeidung langfristiger finanzieller Verpflichtungen führen. Unter einer mehr langfristigen Perspektive erlaubt sie bei anhaltend sinkenden Schülerzahlen einerseits zwar nur einen langsamen Abbau personeller "Überkapazitäten" und der mit ihnen verbundenen finanziellen Belastungen, andererseits begünstigt sie damit aber die Möglichkeit zur Durchsetzung von Reformen im Sinne einer besseren Lehrerversorgung.

Insgesamt führt die vorstehend skizzierte Situation bei kurz- bis mittelfristigen Ungleichgewichten in der Lehrerversorgung dazu, daß man Insuffizienzen in gewissem Maße akzeptiert oder daß Verwaltungsanordnungen (zum Beispiel Lehrerversetzungen) als Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Einen Anpassungsspielraum bieten ferner spezielle Überstundenregelungen, die Weiterbeschäftigung von Lehrern nach Erreichen der Altersgrenze, Teilzeitbeschäftigung von nicht im Schuldienst stehenden Personen und die Einstellung von Lehrern als Angestellte. Inwieweit solche Maßnahmen möglich sind, hängt dabei von zahlreichen Faktoren ab, wie zum Beispiel der Lage auf dem Arbeitsmarkt für Lehrer generell und seiner spezifischen Teilmärkte.

Als Steuerungsinstrument zur Beeinflussung eines quantitativ und qualitativ erwünschten Lehrerangebots wirken unter mittel- bis langfristiger Perspektive vor allem die Einstellungsregelungen. Die Festsetzung der Einstellungs Voraussetzungen ist ein konstitutives Merkmal der Schulhoheit der Länder. Allerdings sind die Kultusministerien nicht völlig autonom bei der Ausübung dieses Rechts. Wie bereits erwähnt, hat der Bund für die Beamtenbesoldung bestimmte Gesetzgebungskompetenzen, Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister sind zu beachten, und da in die Verfassung einiger Länder Grundsätze über die Lehrerbildung eingegangen

sind, wirken insofern auch die Parlamente mit. Die Innenminister sind über Beamtengesetze und Laufbahnverordnungen beteiligt, Lehrerverbände machen ihren Einfluß über die Mitwirkung bei den Ordnungen für Lehramtsprüfungen und -ausbildungen geltend, und schließlich haben sich die Kirchen vielfach in Konkordaten und Kirchenverträgen Mitbestimmungsrechte gesichert.¹

Voraussetzung für die Beeinflussung des Angebots ist, daß man Vorstellungen über die anzustrebende Versorgungslage der Schulen mit Lehrern hat, das heißt darüber, wie sich die eigene Nachfrage entwickeln wird ("Bedarfs"-planung). Derartige Planungen basieren auf Kenngrößen wie der Schüler/Lehrer-Relation. Dabei handelt es sich um normative Setzungen, in die neben pädagogisch-didaktischen Motiven Kriterien der Realisierbarkeit, wie zum Beispiel Finanzierbarkeit mit Berücksichtigung finden. In dem hier interessierenden Bereich der Grundschulen wird seit langem die Verbesserung der im Vergleich zu anderen Schulbereichen verhältnismäßig hohen Schüler/Lehrer-Relation mit entsprechenden Konsequenzen für den Lehrerberbedarf angestrebt. Während angestrebte Werte in der Vergangenheit auf Grund eines zu geringen Lehrerangebotes zum Teil nicht erreicht werden konnten, ist die heutige Situation dadurch gekennzeichnet, daß für wünschbar erachtete Verhältnisse auf Grund angeblicher beziehungsweise tatsächlicher Finanzknappheit nicht realisiert werden können.

Die zahlenmäßige Zuweisung von Lehrern auf die einzelnen Schulträger bzw. Schulen erfolgt auf Grund des Unterrichtsbedarfs, für dessen Bemessung die Zahl der Schüler und der Klassen, die zu erteilenden Unterrichtsstunden und die Pflichtstunden der Lehrer unter Berücksichtigung bestimmter Reserven für Vertretungen² zugrunde gelegt werden. Einen formellen Einfluß haben die Schulträger bzw. Schulen dabei zwar nicht, doch kann informelle Einflußnahme in bestimmten Fällen nicht ausgeschlossen werden. Bei der Besetzung von Lehrerstellen hingegen sind, bis auf Bayern, in allen Ländern den Schulträgern, zum Teil auch Schulträgern und Schulen, mehr

¹Vgl. hierzu: BOEHM, U. und RUDOLPH, H.: Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem, a.a.O., S. 56.

²Größen, über deren Festsetzung sich der Lehrerberbedarf insgesamt steuern läßt.

oder weniger weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt. Sie lassen sich in zwei Grundmodi einteilen, die gelegentlich auch kombiniert auftreten:

1. Es besteht ein Vorschlagsrecht für die Besetzung von Lehrer- und/oder Schulleiterstellen.
2. Es kann zwischen mehreren von der Anstellungsbehörde vorgeschlagenen Bewerbern gewählt werden.

Allerdings sind diese Mitwirkungsrechte meistens auf einen Teil der Stellen beschränkt. In Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein gelten sie nur für die Besetzung von Schulleiterstellen. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland wird dabei vor der Ernennung nur das Benehmen mit dem Schulträger gefordert, doch ist im Saarland die Schule zu unterrichten, die auch Vorschläge unterbreiten kann. Werden diese vom Kultusministerium abgelehnt, ist eine Begründung gegenüber der Schule vorgesehen. In Baden-Württemberg und Hessen besteht für den Schulträger ein Auswahlrecht aus staatlichen Vorschlägen bzw. ein Recht zur Stellungnahme. In Schleswig-Holstein wird ein Wahlausschuß unter Beteiligung des Schulträgers, der Lehrer und Eltern gebildet, der die Wahl aus mehreren Vorschlägen der Schulaufsichtsbehörde trifft.

In Nordrhein-Westfalen haben die Schulträger von Grund-, Haupt- und Sonderschulen je nach Schulgröße für drei Viertel aller Lehrerstellen entweder Vorschlags- oder Auswahlrecht.

In Niedersachsen können die Schulträger Vorschläge für die Besetzung aller Stellen machen, wobei die Vorschläge für die Schulleiterbesetzung in größeren Schulen unter Beteiligung der Schule zu machen sind.

Eine verstärkte Mitwirkung von Schulträgern und Schulen auch im Personalbereich ist in den letzten Jahren vielfach diskutiert worden. Ihre Befürworter verweisen auf die hohe Bedeutung der Lehrer für den Erfolg der Schulpolitik, die es geboten erscheinen lasse, möglichst viele Gesichtspunkte in die personalpolitischen Entscheidungen einzubeziehen. Dafür spreche auch, daß die kommunalen Behörden eng mit den Lehrkräften zusammenarbeiten müssen, und daß die Zusammensetzung des Kollegiums einer Schule für deren Arbeit nicht unwichtig sei. Diese Argumente haben in den letzten Jahren ansatzweise zu Änderungen in den gesetzlichen Mitwirkungsregelungen geführt. Kritiker hingegen befürchten mangelnde Einsicht der Lehrer in zu berücksichtigende größere Zusammenhänge, die Bildung obstruierender Cliques und eine sinkende Effektivität der Entscheidungsverfahren.

3.1.2 Sonstiges Schulpersonal

Soweit es sich beim Schulpersonal nicht um Lehrer handelt, ist es überwiegend im Angestelltenverhältnis beschäftigt, das heißt, seine Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen richten sich allgemein nach den Vorschriften des Bundesangestelltentarifs (BAT). Für die Planung und schulische Versorgung in diesem Bereich ergeben sich daraus zwar unter anderem geringere besoldungsrechtliche Probleme als bei den beamteten Lehrern, andererseits besteht aber für den hier zur Diskussion stehenden Personenkreis eine breitere Palette alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten. Dadurch ist eine stärkere Konkurrenz mit anderen Nachfragern gegeben, mit deren Gehaltsangeboten die Länder und Gemeinden aufgrund ihrer Bindung an die BAT-Regelungen vor allem in den vergangenen Jahren der Vollbeschäftigung zum Teil nicht mithalten konnten. Neben anderen Faktoren - wie der gleich noch zu schildernden Kompetenz- und Lastenverteilung in diesem Bereich - ergeben sich daraus Schwierigkeiten für die propagierte vermehrte Einstellung nicht-

lehrenden Personals zur Erreichung einer besseren Arbeitsteilung. Von ihr erhofft man sich eine Verbesserung der Lehrerleistung, indem die Lehrer stärker von bestimmten Tätigkeiten entlastet werden, ein Aspekt, der vor allem für Schulen des Sekundarbereichs von Bedeutung ist.

Dienstherr des sonstigen Schulpersonals sind hauptsächlich die Schulträger bzw. Sachaufwandsträger, also die Gemeinden, die innerhalb der tarifrechtlichen Bestimmungen in der Ausübung dieser Stellung frei sind.¹ Für bestimmte Personalgruppen liegt die Dienstherrenschaft jedoch beim Land. So für sozial- und/oder heilpädagogische Mitarbeiter an Sonderschulen in Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, wo diese Regelung auch für pädagogische Mitarbeiter an Ganztagschulen gilt, für technische und/oder pädagogische Lehrhilfskräfte (Assistenten) in Niedersachsen, Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland sowie für Erzieher in Hessen. In Bayern ist das Land zudem Dienstherr des notwendigen Verwaltungspersonals der Schulen. In diesen Fällen bestehen gesetzliche Mitwirkungsrechte der Schulträger bei Stellenbesetzung, soweit wir überblicken, nicht.

Hinsichtlich der Finanzlast für das sonstige Schulpersonal gilt in allen Bundesländern die Regelung, daß sie in voller Höhe vom jeweiligen Dienstherrn zu tragen ist. Folglich sind mit diesen Personalkosten überwiegend die Gemeinden belastet.

Abweichend von der skizzierten grundsätzlichen Kompetenz- und Lastenverteilung sind Sonderregelungen im Rahmen von Schulversuchen möglich, wobei sich die Länder zum Teil an den versuchsbedingten Kosten beteiligen.

¹ In den Schulgesetzen einiger Länder haben sich diese jedoch die Möglichkeit vorbehalten, Richtlinien für die Ausstattung der Schulen mit Verwaltungspersonal zu erlassen.

3.2 Schulbau

Grundsatz der staatlich-kommunalen Schulunterhaltung in den Flächenländern der BRD ist, daß für die äußeren Schulangelegenheiten, das heißt für alle Einrichtungen und Tätigkeiten, die die Voraussetzungen und Mittel für die Lehr- und Lernprozesse schaffen, die Gemeinden und Gemeindeverbände als Schulträger zuständig sind. Entsprechend hätte die Initiative zu Schulbauinvestitionen vom Schulträger auszugehen, indem er den "Bedarf" feststellt und entsprechende Schulgebäude errichtet, deren Kosten er auch zu tragen hat. Angesichts der zunehmenden Finanzknappheit der Gemeinden einerseits und der Einsicht in die Bedeutung bildungspolitischer Entscheidungen für die Bestimmung dessen, was als Bedarf anzusehen sei andererseits, haben die Länder jedoch mehr oder weniger in die Schulbauplanung eingegriffen und Beteiligungsformen für die Finanzierung der Schulbauinvestitionen herausgebildet. Im folgenden sei deshalb zunächst auf die Einflüsse der Länder auf Planung und Errichtung von Schulbauten eingegangen. Anschließend seien die Beteiligungsformen der Länder an der Schulbaufinanzierung skizziert, und schließlich soll die kommunale Schulbaufinanzierung beschrieben werden.

3.2.1 Der Einfluß der Länder auf die Schulbauplanung

Ein wichtiges Instrument zur Steuerung von Schulbauinvestitionen ist die Schulentwicklungsplanung. Allgemein gesprochen handelt es sich bei dieser Planung darum, daß an Hand bestimmter Strukturdaten zur bestehenden Schulsituation und der Projektion beziehungsweise Setzung zukünftiger Entwicklungen und Ziele die in einem bestimmten Zeitraum angestrebten strukturellen beziehungsweise quantitativen und qualitativen Veränderungen im Schulwesen fixiert werden. Konkret auf den Schulbau bezogen bedeutet dies die Ermittlung und Ausweisung des als notwendig erachteten Schulbaubedarfs, um auf diese Weise Anhaltspunkte für die Verteilung der knappen öffentlichen Mittel auf die verschiedenen Bauprojekte zu erhalten.

Mit Schulentwicklungsplanung ist sowohl die kommunale Ebene wie auch die Landesebene beschäftigt, wengleich sie auf Landesebene nicht immer so bezeichnet wird und auch die erarbeiteten Zielvorstellungen und Programme nicht immer - wie erstmals im Herbst 1963 in Bayern - als Schulentwicklungsplan vorgelegt werden. Die

Schulentwicklungsplanungen der Länder, die zum Teil Teil eines Landesentwicklungsplanes, -programms sind beziehungsweise mit diesem abgestimmt werden (zum Beispiel Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz), unterscheiden sich jedoch sowohl hinsichtlich der berücksichtigten Projektions- bzw. Planungsmerkmale wie auch hinsichtlich des Planungszeitraums, der Abstände der Planrevision und -fortschreibung, des Ausmaßes der regionalen Gliederung (Land, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden), und hinsichtlich der Berücksichtigung von bildungspolitischen Reformkonzepten. Eine konsequente Umwandlung des vertikal gegliederten in ein horizontal gegliedertes Schulwesen sah von Anfang an nur der 1970 erschienene hessische Schulentwicklungsplan vor. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, daß in manchen Ländern der Schulentwicklungsplan bereits bei Erscheinen oder aber während seines Geltungszeitraumes von der allgemeinen bildungspolitischen Entwicklung überholt war beziehungsweise wurde. Die möglichen Reaktionen darauf sind und waren unterschiedlich. Abgesehen von einer vorzeitigen Revision, wurde der Plan in solchen Fällen entweder mehr oder weniger mißachtet, oder aber es wurde an ihm festgehalten, so daß er nicht der Durchsetzung sondern der Bremsung von Reformen diene.

An der Schulentwicklungsplanung der Länder - soweit sie die globale Zielfindung und Rahmenplanung betrifft - waren die Gemeinden und Gemeindeverbände kaum beteiligt, abgesehen davon, daß in einigen Ländern die kommunalen Spitzenverbände eingeschaltet wurden. Hinsichtlich der detaillierten Schulentwicklungsplanung ist festzustellen, daß sie in einigen Ländern mehr oder weniger mit auf Landesebene angesiedelt ist. Die Gemeinden, deren Spielraum für eigenständige Planungen dementsprechend eingeengt ist, wurden dabei an der Landesplanung in unterschiedlichem Maße beteiligt (zum Beispiel Bayern, Baden-Württemberg). In einer Reihe von Ländern liegt sie hingegen ausschließlich auf kommunaler Ebene, wobei sie jedoch der Genehmigungspflicht durch das Land unterliegt (zum Beispiel Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).

Was nun die Durchführung der Schulentwicklungspläne betrifft, so können die Länder sie darüber hinaus z.T. durch die Gewährung oder Verweigerung von Baugenehmigungen beeinflussen, im übrigen durch die Vergabe von Landeszuschüssen. Eine Einflußnahme der Gemeinden ist über die Bereitstellung ihres Finanzierungsanteiles möglich, das heißt über ihre Bereitschaft oder Weigerung, die im Rahmen der geltenden Finanzierungsregelungen auf sie entfallenden Kostenanteile zu übernehmen. Folglich hängt die Verwirklichung der Schulentwicklungspläne davon ab, inwieweit es gelingt, die Schulbau- und -finanzierungsplanung des Landes mit jener der Gemeinden und Gemeindeverbände in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck versuchten einige Länder, in Abstimmung mit kommunalen Gebietskörperschaften mehr oder weniger detaillierte Dringlichkeitsprogramme zu entwickeln, während andere angesichts der dabei auftauchenden Schwierigkeiten von entsprechenden Versuchen absahen.

Wichtige Instrumente zur Steuerung des Schulbaus in den Flächenstaaten, mit Ausnahme des Saarlandes, sind ferner die vom Land zentral festgelegten Schulbaurichtlinien, Raumprogramme und Schulbaumodelle¹. Zu den Schulbaurichtlinien, die die Bauausführung bestimmen, und die ursprünglich nur hygienische und technische Standards setzen sollten, stellte der Deutsche Bildungsrat fest: "Die Schulbaurichtlinien der Länder in der Bundesrepublik bieten ein buntes Bild. Gemeinsam ist ihnen, daß sie meist zu stark in Einzelheiten gehen und diese in einem Umfang festlegen, der die Suche nach der jeweils optimalen Lösung erschwert oder sogar verhindert."² Diese Charakterisierung hat nichts an Aktualität eingebüßt. Aber auch die an bestimmten pädagogischen und schulorganisatorischen Konzepten orientierten Raumprogramme, die nach Art, Zahl und Größe ebenfalls Abweichungen zwischen den

¹Das Fehlen von Schulbaurichtlinien in den Stadtstaaten mag einmal auf das Zusammenfallen von Land und Kommune zurückzuführen sein, zum anderen auf die geringe Größe dieser Länder, ein Gesichtspunkt, der auch bei dem Flächenland Saarland der Grund für das Fehlen solcher Richtlinien sein dürfte.

²DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau. Bonn 1969, S. 16. Als Beispiel seien die in Nordrhein-Westfalen vom Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten per Runderlaß vom 23. 2. 1967 ergangenen "Richtlinien für die Planung von Schul- und Hochschulbauten" genannt, nach denen zum Beispiel Abweichungen des Bauentwurfs vom rechten Winkel der Zustimmung des Ministers für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten bedürfen.

Ländern zeigen, engen den Entwurfsspielraum ein. Nach Boehm richtet sich die Kritik der Schulträger denn auch primär gegen die Detailliertheit und Inflexibilität derartiger Schulbauvorschriften, während Planungshilfen in dieser Richtung durchaus als wünschenswert oder sogar notwendig anerkannt werden.¹

3.2.2 Beteiligungsformen der Länder an der Schulbaufinanzierung

Wie bereits früher betont, hat zwar grundsätzlich der Schulträger die Kosten für die Errichtung von Schulen zu tragen, doch beteiligen sich die Länder in unterschiedlichem Maße an den Schulbaukosten ihrer kommunalen Gebietskörperschaften. Die Mittel dafür entnehmen sie zum Teil vorab der für den kommunalen Finanzausgleich insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmasse, zum Teil dem Landeshaushalt. Abgesehen von Baden-Württemberg und teilweise Schleswig-Holstein, besteht nach der Abschaffung des sogenannten Schulbaudrittels, das in den Ländern der ehemals preußischen Gebiete gesetzlich verankert war², jedoch kein Rechtsanspruch der Schulträger auf bestimmte Finanzmittel, vielmehr können die Länder die Verteilung im Rahmen der durch Richtlinien eingegangenen Selbstbindung nach eigenem Ermessen vornehmen.

Die in Vergangenheit und Gegenwart praktizierten Formen der staatlichen Beteiligung an der Finanzierung kommunaler Schulbauten bestehen in der Gewährung von Schuldendiensthilfen, Darlehen, Zuschüssen bzw. Beihilfen. Die in früheren Jahren noch von mehreren Ländern für Schulbauten gewährten zinslosen Darlehen wurden bis Anfang der siebziger Jahre abgeschafft, außer in Niedersachsen, wo ihr Volumen nach gegenwärtiger Regelung 15 % der für Zuweisungen eingesetzten Mittel betragen soll. Angesichts der eigenen Finanzknappheit und der davon ausgehenden Beschränkung bei der Förderung des Schulbaus versuchten in den sechziger Jahren einige Länder (Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg), die kommunale Kreditfinanzierung dadurch zu unterstützen, daß sie in mehr oder weniger starkem Maße die Zinsen oder auch die Tilgung übernahmen.

¹BOEHM, Ulrich: Probleme der Planung und Finanzierung des Schulbaus in der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Berlin 1971, S.143.

²Danach erstatteten die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein Schulträgern, in denen die Einwohnerzahl bzw. die Zahl der Schulstellen unterhalb bestimmter Grenzwerte blieb, bei Volksschulen ein Drittel der Baukosten, ausschließlich der Grundstückskosten. Diese Regelung trug einmal

Nach ein bzw. vier Jahren wurde diese Beteiligungsform der Länder in Baden-Württemberg und Niedersachsen jedoch wieder abgeschafft. In Niedersachsen aus Gründen der Haushaltsbelastung des Landes und der Verleitung der kommunalen Schulträger zur Verschuldung. Heute gibt es Schuldendienstbeihilfen nur noch in Bayern. Um sie mit den Landeszuschüssen vergleichbar zu machen und eine Benachteiligung gegenüber der Gewährung von Zuschüssen auszuschalten, werden die Landesleistungen auf ihren Gegenwartswert abgezinst. Die Beteiligung des Landes an einem staatlich-kommunalen Investitionsfonds wird in Hessen praktiziert, wo diesem Fonds innerhalb von 15 Jahren, gerechnet ab 1970, 0,6 Milliarden DM aus dem Landeshaushalt und 1,8 Milliarden DM aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse zuzuführen sind. Auf weitere Details sei weiter unten eingegangen.

Abgesehen von diesen landesspezifischen Besonderheiten, gewähren alle Länder ihren kommunalen Schulträgern zu den Schulbaukosten Zuschüsse bzw. Beihilfen, für deren Höhe einmal die Zuschußquote und zum anderen die Bemessungsgrundlage wichtig sind.

In Baden-Württemberg, wo, wie bereits erwähnt, die Schulträger einen Rechtsanspruch auf Schulbauzuschüsse haben, ist gesetzlich eine Zuschußquote zwischen 20% und 45% festgelegt. In der Regel soll sie 30% betragen. In Ausnahmefällen ist eine 45% überschreitende Quote möglich. Für den 10% übersteigenden Anteil auswärtiger Schüler wird zudem in der Regel ein zusätzlicher Zuschuß in Höhe von 7/10 der entsprechenden Baukostenanteile gewährt. In Bayern schwanken die Zuschußsätze etwa zwischen 10% und 80%, in Hessen zwischen 30% und 70%, in Niedersachsen zwischen 10% und 50% und in Nordrhein-Westfalen, wo eine gemeindliche Selbstbeteiligung in Höhe von 25% gefordert wird, zwischen 30% und 70%. Der Landesdurchschnitt beträgt dabei etwa 50% in Hessen, 22% in Niedersachsen und 60% in Nordrhein-Westfalen. Im Saarland kann die Zuschußquote bei Grund- und Sonderschulbauten bis zu 45% betragen und in Schleswig-Holstein ist ein Regelsatz von $33 \frac{1}{3}$ % fixiert, für Schulträger, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, sind jedoch auch Quoten von 40% bzw. 45% möglich. Für Modellver-

Anm.2 von S.57 Fortsetzung:

zur Förderung kleiner Volksschulbauten bei, die bald als bildungspolitische Fehlinvestition betrachtet wurden, zum anderen behinderte sie eine dringlichkeitsorientierte Verteilung der Schulbaumittel. Seit 1969 wurden derartige Regelungen - beginnend in Nordrhein-Westfalen - abgeschafft.

versuchsschulen, entsprechend den Vorschlägen des Deutschen Bildungsrates, können diese Quoten weiter erhöht werden. Neben diesen freiwillig gewährten Zuschüssen hat sich das Land Schleswig-Holstein gesetzlich verpflichtet, für kommunale Schulbauten, die durch Kreiszuschüsse gefördert werden, Zuschüsse in Höhe von 50% der Kreiszuschüsse zu leisten.

Was nun die Bemessungsgrundlage betrifft, so kann es sich bei ihr entweder um die tatsächlichen Baukosten der Schule handeln oder um vom Land festgelegte Kostenrichtwerte. Der erstgenannte Fall ist nur noch in Bayern gegeben, wobei die Grundstückskosten - wie in den anderen Ländern auch - nicht bezuschußt werden. In allen anderen Ländern gelangen Kostenrichtwerte zur Anwendung, die sich in den meisten Ländern auf einen Quadratmeter Hauptnutzfläche beziehen und entweder Schularten bzw. -stufen (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland) oder bestimmten Flächenarten (Nordrhein-Westfalen) zugeordnet sind. Diese unterschiedliche Zuordnung und unterschiedliche Kostengruppierungen in den Ländern erschweren die Vergleichbarkeit der Kostenrichtwerte, von deren Wiedergabe hier deshalb abgesehen sei. Ebenso weichen die Länderübungen hinsichtlich der Anpassung der Kostenrichtwerte an die Baupreisentwicklung voneinander ab, die teilweise zu erheblichen Diskrepanzen zwischen Richtwerten und tatsächlichen Kosten führten. Anpassungsabstände von zwei bis drei Jahren sind keineswegs die Ausnahme.

Der Tendenz nach handhaben die Länder die Kostenrichtwerte als Kostenlimits, so daß darüber hinausgehende Beträge nur in begründeten Fällen zuschußfähig sind. Teilweise werden Bauprojekte, bei denen sich größere Überschreitungen der Kostenrichtwerte ergeben, nicht mehr gefördert (zum Beispiel Rheinland-Pfalz), oder die Zuschüsse werden um die über die Richtwerte hinausgehenden Kosten gekürzt. Zuschußkürzungen erfolgen teilweise aber auch bei Unterschreitungen (zum Beispiel Saarland). In Nordrhein-Westfalen hingegen wirken Unterschreitungen zuschußsteigernd.

Alles in allem dürfte das zunächst nicht unumstrittene Konzept der Kostenrechtwerte überwiegend positiv eingeschätzt werden. Außer einer Verbesserung und Vereinfachung der Verfahren zwingt es zur Wirtschaftlichkeit bei der Entwurfskonzeption und Ausführungsplanung, es wirkt stabilisierend auf die Kostenentwicklung und erleichtert den Schulträgern die Planung.

Für eine Betrachtung der staatlichen Schulbaufinanzierung sind unter dem Steuerungsaspekt jedoch nicht nur die Beteiligungsquoten und Bemessungsgrundlagen in den Ländern von Bedeutung, sondern ein erhebliches Gewicht kommt gerade den Vergabekriterien und der Fristigkeit der Beihilfezusagen, das heißt den zeitlichen Spielräumen bei der Finanzierung zu. Diesen beiden Punkten wollen wir uns im folgenden zuwenden.

Für die staatliche Beteiligung an der Schulbaufinanzierung und die Höhe der Beteiligungsquoten sind in allen Ländern neben ihrer eigenen Finanzlage sowohl die finanzwirtschaftliche Situation des Schulträgers als auch bildungspolitische Gesichtspunkte maßgebend. Beispielsweise sollen in Nordrhein-Westfalen in der Regel nur noch Zuschüsse für Schulzentren gewährt werden, das Saarland wird angesichts der sinkenden Schülerzahlen in der Grundschule und der finanziellen Erfordernisse in anderen Schulbereichen keine Grundschulen mehr bauen usw. Die finanzwirtschaftliche Situation der Schulträger soll, je nach Land, über die Zuschußvergabe nach "Leistungsfähigkeit", "Leistungsfähigkeit und Aufgabenstellung", "Finanzkraft" usw. Berücksichtigung finden, wobei jedoch häufig nicht klar festgelegt beziehungsweise ersichtlich ist, an Hand welcher Kriterien deren Beurteilung erfolgt. Insofern ergeben sich für die Zuschußvergabe je nach Land mehr oder weniger große Ermessensspielräume, die sowohl positive wie negative Konsequenzen haben. Einerseits ermöglichen sie es, die Allokation der knappen Landesmittel stärker entsprechend der bildungspolitischen Zielsetzung zu steuern, andererseits erschweren sie jedoch die Planung der Schulträger. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, daß in keinem Land allein das Kultusministerium über die Zuschußvergabe entscheidet. Vielmehr sind teils das Finanz-, teils das Innenministerium einschließlich der Kommunalaufsichtsbehörden eingeschaltet, teils wirken auch alle drei Ministerien zusammen, wobei

die Kompetenzen der beteiligten Behörden und Referate hinsichtlich der Prüfung und Beurteilung der Vergabekriterien und der Festsetzung der Zuschußquoten von Land zu Land wiederum sehr unterschiedlich geregelt sind.

Wenden wir uns abschließend der zeitlichen Dimension der Zuschußvergabe zu. Grundsätzlich gilt für die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, daß Zahlungsverpflichtungen nur eingegangen werden sollen, soweit sie sich im Rahmen des laufenden Haushaltes bewegen. Diese Regelung gilt somit ebenfalls für die Bewilligung von Landeszuschüssen für den kommunalen Schulbau. Um die sich daraus ergebenden Beschränkungen hinsichtlich der Planung und Erstellung von Schulgebäuden zu lockern, gingen deshalb einige Länder dazu über, sich des Instituts der Bindungs- bzw. Verpflichtungsermächtigung¹ zu bedienen und die kommunale Vorfinanzierung des Landesanteils ausdrücklich zu erlauben oder doch zu dulden. Das hatte jedoch teilweise zur Folge, daß die späteren tatsächlichen Haushaltsmittel beträchtlich hinter den Vorausbewilligungen zurückblieben, so daß die Neubewilligungen eingeschränkt werden mußten. In einigen Fällen wurde deshalb wieder zur Regel gemacht, Bauten erst dann zu genehmigen, wenn die Mitfinanzierung des Landes gesichert ist.

3.2.3 Die kommunale Schulbaufinanzierung

Nachdem vorstehend Schulbau und Schulbaufinanzierung unter dem Gesichtspunkt der Beziehungen zwischen Land und Schulträger

¹Danach kann der Haushaltsplan zu Maßnahmen ermächtigen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können.

skizziert wurde, sei im folgenden die Szene auf der kommunalen Ebene beleuchtet.

Eine Form der kommunalen Finanzierung ist der bereits erwähnte hessische Investitionsfonds, der zu einem Belastungsausgleich auf Landesebene führt. Hierbei sind 75% des innerhalb von 15 Jahren einzubringenden Fondsvermögens von den Kommunen aufzubringen, deren Anteil aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse vorab entnommen wird. Allgemeine Finanzausgleichsmittel werden also in zweckgebundene umgewandelt.¹ Die restlichen 25% des Fondsvermögens sind aus dem Landeshaushalt aufzubringen. Ferner kann der Finanzminister für den Fonds Kapitalmarktmittel aufnehmen, deren Zinsen und Tilgung der Fonds übernimmt. Aus 75% der Fondsmittel (Abteilung A) können vom Finanzminister im Einvernehmen mit dem Innen- und Kultusminister für Zwecke, die in einem jährlich zu erstellenden Wirtschaftsplan festgelegt sind, kommunalen Gebietskörperschaften zinsfreie Schuldscheindarlehen gewährt werden. Die restlichen 25% der Fondsmittel (Abteilung B) bilden die Grundlage einer Art Bausparkasse für kommunale Gebietskörperschaften. Aus ihnen können die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zinslose Darlehen in vorher vertraglich zu vereinbarenden Höhe erhalten, nachdem sie 20% der Vertragssumme aus eigenen Mitteln beim Fonds angespart haben. Die Darlehen müssen in jedem Falle innerhalb von 20 Jahren zurückgezahlt werden.

Angesichts dieser Regelungen wird deutlich, daß es sich primär um einen temporalen Belastungsausgleich handelt, da der Schulträger die Darlehen aus eigenen Mitteln zurückzahlen muß. Ein echter Belastungsausgleich erfolgt nur im Rahmen der Zinsentlastung und der eigentliche Effekt des Investitionsfonds ist darin zu sehen, daß die Gemeinden vom Kapitalmarkt und seinen Schwankungen unabhängig werden.

¹ Das gleiche Prinzip liegt, soweit die Länder ihre Schulbauzuschüsse aus der allgemeinen Finanzausgleichsmasse entnehmen, auch den vorstehend erörterten "Landesbeihilfen" zugrunde.

In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erfolgt ein Belastungsausgleich auf Kreisebene, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. In Schleswig-Holstein ist nur festgelegt, daß die Kreise ihren Gemeinden Zuschüsse zu Schulbauten leisten, deren Kosten einen vom Kultusministerium durch Verordnung festzusetzenden Betrag (zur Zeit 50.000,-- DM) übersteigen. Die Bewilligung dieser Zuschüsse, deren Bemessung durch den Kreis erfolgt, bedarf der Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde. In Rheinland-Pfalz haben sich die Landkreise mit mindestens 10% an den anerkannten Schulbaukosten ihrer Gemeinden zu beteiligen, und in Niedersachsen ist die Kreisbeteiligung auf mindestens 1/3 der Baukosten festgelegt, wobei die Zuwendungen des Kreises hier aus Zuschüssen, zinslosen Darlehen oder beidem bestehen können. Abgesehen von Art und Höhe der Kreisbeteiligung hängt die Ausgleichswirkung dabei von der Herkunft der Mittel ab. Während sie in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz aus dem Kreishaushalt kommen, werden sie in Niedersachsen einer von Kreis und Gemeinden gemeinsam zu speisenden Kreisschulbaukasse entnommen. Ihre Mittel, soweit sie nicht aus Darlehnsrückflüssen stammen, sind zu zwei Dritteln vom Kreis und zu einem Drittel von den kreisangehörigen Gemeinden, entsprechend der in ihnen wohnenden Schüler des ersten bis vierten Grundschuljahres, aufzubringen. Die Beitragshöhe regelt der Kreis.

Soweit die Aufwendungen für den Schulbau nicht durch die bisher genannten Formen der kommunalen Finanzierung einerseits und durch staatliche Zuwendungen andererseits gedeckt sind, werden sie von den Schulträgern überwiegend durch eine Verschuldung am Kapitalmarkt, also durch Kredite finanziert. Die Abhängigkeit der kommunalen Schulbaufinanzierung von der kommunalen Kreditaufnahme kann man ermessen, wenn man die Kreditaufnahmen für Schulen den Schulbauausgaben gegenüberstellt, für deren Finanzierung sie zwar nicht ausschließlich, aber doch zum überwiegenden Teil verwendet werden. Im Bereich der Grund-, Haupt- und Sonderschulen betrug die kommunale Kreditaufnahme in den Jahren 1970 bis 1973 ansteigend zwischen rund 34% und 54% der Schulbau-

ausgaben. In dieser Situation spiegelt sich vor allem die Finanzknappheit der Kommunen wider, deren Möglichkeiten zur Verbesserung eigener Einnahmen - etwa durch Steuererhöhungen - äußerst gering sind, wie in Kapitel zwei deutlich geworden sein dürfte.¹

Diese Abhängigkeit des Schulbaus von der kommunalen Kreditaufnahme hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß sich der Schulbau weitgehend entsprechend den allgemeinen Konjunkturschwankungen entwickelte, da eine antizyklische Finanzpolitik von den Gemeinden in der Regel nicht betrieben wurde und zum Teil wohl aus eigener Kraft auch nicht betrieben werden konnte. Die Anpassung der Schulbauausgaben an die laufenden Einnahmen und die prozyklisch schwankende Kreditaufnahme hatte zudem die negative Folge, daß Investitionen gerade dann getätigt wurden, wenn die Investitionsgüterpreise und Löhne relativ hoch waren. Allerdings ist festzuhalten, daß die prozyklische Investitionspolitik der Gemeinden auch dadurch mitbedingt wurde, daß die an die laufenden Einnahmen gebundene und somit ebenfalls prozyklisch schwankende Verschuldungsgrenze von der Kommunalaufsicht in depressiven Phasen besonders streng angewendet wurde, daß weiter die in einigen Ländern gezahlten Schuldendienstbeihilfen durchaus nicht antizyklisch eingesetzt wurden, und daß in einigen Ländern der maximale Zinssatz für kommunale Kreditaufnahmen so tief angesetzt wurde, daß er einem Kreditaufnahmeverbot gleichkam.

3.3 Sonstiger Sachaufwand

Zum "sonstigen Sachaufwand", der etwa um 15% der Schulausgaben ausmacht, zählen Ausgaben für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulen, für Einrichtung, Lehr- und Lernmittel sowie für den Schülertransport. Zwar sind diese Ausgabeposten im Vergleich zu den Personal- und Bauausgaben relativ gering, ihre

¹ Finanzwissenschaftliche Argumente wie das "pay-as-you-use-Prinzip" und "intergeneration-equity" spielten hingegen kaum eine Rolle bei der Kreditaufnahme.

Bedeutung für die Lehr- und Lernprozesse kommt aber in der absoluten oder relativen Höhe dieser Ausgaben nicht zum Ausdruck.

Leider erlaubt es die Finanzstatistik in der Bundesrepublik Deutschland nicht, diese Ausgabeposition weiter in vergleichbare Teilbeträge für die Vielzahl der unter ihr subsumierten Maßnahmen und Zwecke zu zerlegen. Die unterschiedliche Lastenverteilung in den Ländern in Verbindung mit der unterschiedlichen Definition und Abgrenzung detaillierterer Ausgabennachweise in den Haushalten, die nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Kommune zu Kommune und zwischen Land und Kommunen mehr oder weniger variieren, stehen dem Erfolg derartiger Bemühungen entgegen. Vor dem Hintergrund dieser Einschränkung wollen wir im folgenden die Komplexe "Lernmittel", "Schülerbeförderung" und "übriger Sachaufwand" je gesondert behandeln.

3.3.1 Lernmittel

Abgesehen von Niedersachsen und von den Grundschulen in Rheinland-Pfalz, wo die Beschaffung voll zu Lasten der Eltern geht¹, ist im Prinzip in allen Ländern der Bundesrepublik für den Primarbereich die Lernmittelfreiheit eingeführt. Das heißt, den Schülern werden Bücher und in bestimmtem Umfang Arbeitsmittel von der öffentlichen Hand kostenlos zur Verfügung gestellt. In den meisten Ländern geschieht das im Wege des Leihsystems. Das heißt, Bücher und sonstige Arbeitsmittel - sofern sie bei ihrem Einsatz nicht ohnehin verbraucht werden - werden an die Schüler ausgeliehen. Teilweise werden in Ländern mit Leihsystem Schülern der ersten Grundschulklasse Lernmittel jedoch auch übereignet, also geschenkt (zum Beispiel Hessen, Schleswig-Holstein). Eine voll-

¹ Eine gewisse Hilfe für finanziell schwach gestellte Schülerfamilien erfolgt hier in gewissem Maße über Schülerhilfsbüchereien und die Zahlung von Erziehungsbeihilfen.

ständige Übereignung der Lernmittel ist nur in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland sowie an Sonderschulen in Rheinland-Pfalz vorgesehen. In Berlin existiert ein partielles Übereignungssystem: bestimmte Lernmittel werden den Schülern geschenkt, andere geliehen.

Diese bis 1975 geübte Praxis hat allerdings mit dem Hinweis auf die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte teilweise gravierende Änderungen erfahren. Beispielsweise sind die Haushaltsmittel für die Lernmittelfreiheit im Saarland 1976 um 90% gekürzt worden mit der Folge, daß die Lernmittelfreiheit hier zwei Jahre nach ihrer Einführung praktisch wieder rückgängig gemacht wurde. Freie Lernmittel erhalten nur noch Kinder, deren Eltern Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe bekommen. In Hamburg wurden die Haushaltsansätze für Lehr- und Lernmittel um 12,3% gekürzt, was zur Aufhebung der Lernmittelfreiheit für "kleine Lernmittel" führte. In Berlin wurde die Übereignungsfähigkeit von Schulbüchern eingeschränkt und in Nordrhein-Westfalen soll "bis zur äußersten Grenze des pädagogisch Vertretbaren" von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Lernmittel auszuleihen. Als Zielwert für 1975/76 wird für die Primarstufe und die Sonderschulen für Lernbehinderte eine Ausleihquote von 20% angegeben.

Die Kosten der Lernmittelfreiheit werden in Berlin und Hamburg sowie in den Flächenstaaten Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland voll vom Land getragen. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gehen sie hingegen zu Lasten der kommunalen Schulträger. In Bayern finanzieren die kommunalen Schulträger vor, und das Land erstattet auf Antrag zwei Drittel der Kosten.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Finanzierungsregelungen, behalten sich alle Länder wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Beschaffung von Lernmitteln vor. Zu nennen ist einmal die Entscheidung darüber, welche Bücher überhaupt im Unterricht ver-

wendet werden dürfen (Zulassungsverfahren). Diese Zulassungsentscheidungen werden in den Kultusministerien getroffen. Ferner werden, überwiegend auf Länderebene, bestimmte Beträge pro Schüler festgelegt, die den Höchstsatz (zum Beispiel Hessen, Nordrhein-Westfalen) oder Mindestsatz (zum Beispiel Schleswig-Holstein) der jährlichen Aufwendungen für die Lernmittelfreiheit fixieren.¹ Darüber hinaus gibt es Bestimmungen der Art, daß in Parallelklassen einer Schule, in den Schulen eines Schultyps und Schulbezirks usw. in der Regel die gleichen Bücher zur Anwendung gelangen sollen.

Welche Lernmittel im Rahmen der damit gesetzten Entscheidungsgrenzen an der einzelnen Schule schließlich zum Einsatz gelangen, hängt dann einmal von dem Ergebnis eines sogenannten Einführungsverfahrens ab, zum anderen von der Kaufentscheidung. Das Einführungsverfahren dient dazu, aus dem Katalog der Lernmittel, deren Verwendung in den Schulen grundsätzlich zugelassen ist, diejenigen auszuwählen, die auf Kosten der Öffentlichkeit oder der Eltern tatsächlich angekauft werden dürfen bzw. sollen. Dabei ist es für die meisten Länder charakteristisch, daß auf einer mittleren Ebene der Schulaufsicht für die Schulen einer Schulart und eines bestimmten Einzugsbereichs bis zu drei Schulbuchtitel pro Fach festgelegt werden, zwischen denen die Schulen dann wählen können.² Im Rahmen der damit verbleibenden, meistens sehr eingeschränkten Wahlmöglichkeiten wird dann die Kaufentscheidung der einzelnen Schule in der Regel von der Gesamtkonferenz getroffen. Wie die vorstehenden Ausführungen deutlich gemacht haben dürften, variiert die Bedeutung dieser Kaufentscheidungen für den pädagogischen und ökonomischen Handlungsspielraum der Schulen

¹ Zum Beispiel dürfen aber die in Nordrhein-Westfalen als Durchschnittsbeträge je Schultyp und Klassenstufe festgelegten Pro-Kopf-Sätze überschritten werden, sofern innerhalb der Schule ein Ausgleich gegeben ist und die Gesamtbelastung des Schulträgers nicht höher ist als bei Ausschöpfung der Durchschnittsbeträge in allen Klassen.

² Hierzu und zum Folgenden vgl. auch NAUMANN, Jens: Medien-Märkte und Curriculumrevision in der Bundesrepublik Deutschland. Studien und Berichte, Bd. 30. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin 1974, S. 45 f.

zwischen den Ländern, je nachdem, ob

- eine Finanzierungsverpflichtung für die Eltern festgelegt wird, die für andere schulische Entscheidungsbereiche ohne Konsequenzen bleibt - Länder ohne Lernmittelfreiheit -, oder
- im Rahmen eines Gesamtbudgets entschieden werden kann, weil die Pro-Schüler-Richtsätze für verschiedene Klassenstufen zwar zur Festlegung des Gesamtbudgets dienen, nicht aber dessen Verwendung determinieren,
- die Richtsätze pro Schule und Klassenstufe auch für die Mittelverwendung bindend sind.

Hinsichtlich der Kaufabwicklung sei noch erwähnt, daß in Ländern mit Übereignungssystem Gutscheine zu Lasten des Landes bzw. des kommunalen Schulträgers an die Schüler ausgegeben werden können, für die sie die ausgewählten Bücher im freien Buchhandel erwerben können.

3.3.2 Schülerbeförderung

Durch die Landschulreform, das heißt die Zusammenlegung von Zwerg- und Kleinschulen zu größeren Schuleinheiten, entstanden vielfach Schulwege, die die Schüler ohne Benutzung öffentlicher oder privater Verkehrsmittel nur schwer bewältigen konnten. Nahezu alle Länder haben sich deshalb entschlossen, die Erziehungsberechtigten von den Beförderungskosten zu Lasten der öffentlichen Hand freizustellen.

Von den Flächenstaaten ist jedoch nur in Rheinland-Pfalz das Land Träger der Schülerbeförderung. Die Schulträger haben hier nur für die Bereitstellung und Finanzierung des Sachbedarfs zu sorgen, der für die Unterbringung der Fahrzeuge notwendig ist. In den anderen Flächenstaaten obliegt die Finanzierung der Schüler-

beförderung den Schulträgern, allerdings beteiligen sich die Länder mit mehr oder weniger hohen Zuschüssen. Einzige Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen, wo die Schulträger voll mit den Kosten belastet sind.¹

In Schleswig-Holstein erfolgt die Landesbeteiligung in Form von Ergänzungszuschüssen nach Maßgabe der im Landeshaushalt jeweils bereitgestellten Mittel. In Bayern zahlt das Land Zuschüsse in Höhe von 80% der notwendigen Kosten, eine Quote, die bei besonders ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen des Schulträgers bis auf 100% erhöht werden kann. In Niedersachsen erhalten die kommunalen Schulträger Zuschüsse von 75%, wobei die Beträge pauschal aufgrund der Schülerzahlen unter Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Verkehrsdichte berechnet werden können. Kostendeckende Landeszuschüsse sind nur im Saarland vorgesehen sowie in Hessen und Baden-Württemberg. In den letzten beiden Fällen jedoch nur, sofern Schüler eine Schule außerhalb ihrer Wohngemeinde bzw. ihres gewöhnlichen Aufenthaltsortes besuchen. In Baden-Württemberg sind zudem Jahreshöchstbeträge für die Erstattung festgelegt (Stand 1975: für Sonderschüler 4.000,-- DM, ansonsten 1.500,-- DM pro Schüler). Bei eigenen Schülerfahrzeugen des Trägers erfolgt in Baden-Württemberg eine Pauschalerstattung je Kilometer jährlicher Beförderungsleistung, gestaffelt nach der zugelassenen Fahrgastzahl der Fahrzeuge.

Für die Durchführung der Schülerbeförderung sind jeweils die Schulträger zuständig, doch haben sie dabei auf Landesebene festgelegte Richtlinien über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Beförderung zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit zur Organisation der Beförderung ist beim Überschreiten einer bestimmten Länge des Schulweges gegeben. Sie beträgt in den meisten Ländern

¹Seit 1970, in dem eine Neuordnung der Lastenverteilung zwischen Land und Schulträgern vorgenommen wurde. Als eine gewisse Kompensation der dadurch entstandenen Schulträgerbelastung ist jedoch die gleichzeitige Erhöhung des unter 2.3 beschriebenen Schüleransatzes im allgemeinen Finanzausgleich anzusehen.

zwei Kilometer, in Baden-Württemberg drei Kilometer und in Schleswig-Holstein vier Kilometer. In fast allen Ländern können diese Grenzwerte aber für Sonderschüler sowie bei besonders gefährlichen Schulwegen mit Genehmigung von Schulaufsichtsbehörden unterschritten werden. Hinsichtlich der Beförderungsart wird den Schulträgern in der Regel die Mitbenutzung des öffentlichen Linienverkehrs als vorzugsweise anzustrebende Lösung nahegelegt. Lediglich in Hessen wird den Schulträgern empfohlen, spezielle Schulbuslinien einzurichten.

3.3.3 Übriger Sachaufwand

Abschließend wollen wir auf jenen Sachaufwand eingehen, der vor allem durch die Einrichtung, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulen entsteht. Diese Aufgaben obliegen grundsätzlich den Schulträgern als Sachaufwandsträgern, und obgleich in einigen Ländern die Kultusminister gesetzlich ermächtigt sind, allein oder im Benehmen mit anderen Ministerien Richtlinien zur Erfüllung dieses Aufgabenkomplexes zu erlassen, - was zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen auch geschehen ist - sind die Schulträger bei seiner Ausgestaltung doch relativ wenig durch gesetzliche Normierungen festgelegt. Allerdings ergeben sich für Art und Umfang der Schulunterhaltung und -bewirtschaftung insofern bestimmte Einengungen des Entscheidungsspielraums, als hier bestimmte Erfordernisse mehr oder weniger zwangsläufig aus der Bauausführung resultieren. Die deshalb naheliegende Konsequenz, bei Schulbauentwürfen nicht nur die einmaligen (bezuschußten) Ausgaben, sondern auch die Folgekosten in die Entscheidungsrechnungen einzubeziehen, bereitet in der Praxis jedoch Schwierigkeiten. Einmal fehlen handliche Verfahren zu ihrer Berechnung, und zum anderen sind die mit der Bauplanung betrauten Stellen wenig geneigt, sich ihren durch die Schulbaurichtlinien beschnittenen Gestaltungsspielraum noch weiter einengen zu lassen.

Hinsichtlich der Schuleinrichtung führt die relative Offenheit des Systems dazu, daß die Ausstattung der Schulen jenseits bestimmter Grunderfordernisse von gewissen Zufälligkeiten, wie dem Engagement des Schulträgers, dem Engagement und Interesse des Schulleiters und Lehrerkollegiums, der Spendefreudigkeit der Eltern usw. abhängt.¹

¹Vgl. SIEWERT, Peter: Ausgabenberechnung für Ganztagschulen, Ausgabenanalyse bestehender Ganztagschulen im Vergleich mit Halbtagschulen. Deutscher Bildungsrat: Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 6, 2. Aufl., Stuttgart 1972, S. 13.

Zum Teil hat das auch zur Folge, daß durch mit dem Wechsel von Lehrern verbundene Interessen- und Fähigkeitsveränderungen im Lehrerkollegium die Nutzung einmal angeschaffter Spezialausstattungen nicht mehr gesichert ist.

Für die Finanzierung des hier angesprochenen Sachaufwandes ist die gleiche Situation gegeben, die wir bereits bei den anderen Ausgabenkategorien vorfanden: grundsätzlich geht sie zu Lasten des Schulträgers, doch bestehen zahlreiche Beteiligungsformen der Länder und kommunalen Gebietskörperschaften, die mehr oder weniger gesetzlich fixiert sind oder sich nach Ermessensgesichtspunkten bestimmen.

So leistet das Land Baden-Württemberg für Sonderschüler Sachkostenbeiträge, die rund 85% der entsprechenden Ausgaben decken sollen. Sie bewegten sich 1974 zwischen 241,-- DM für lernbehinderte und 835,-- DM für körperbehinderte Sonderschüler. Die erforderlichen Mittel werden der kommunalen Finanzausgleichsmasse vorab entnommen. Außerdem werden im Staatshaushalt Mittel für die Versorgung der Schulen mit Filmen, Lichtbildern und Tonträgern bereitgestellt, doch müssen die nach der Zahl der Schüler bemessenen und bereitgestellten Beträge von den kommunalen Gebietskörperschaften dem Land erstattet werden, und zwar aus dem kommunalen Gesamtanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, laut Finanzausgleichsgesetz.

In Hessen kann das Land nach Maßgabe der Haushaltsmittel Beihilfen zur Einrichtung von Schulen und Klassen sowie zu den Aufwendungen für Sprachlehr- und Fernsehanlagen leisten. Das Land trägt außerdem die Kosten für audiovisuelle Hilfsmittel, die den Schulen von Bildstellen vorübergehend überlassen werden, beteiligt aber die Schulträger mit 2,-- DM pro Schüler an den Kosten. Optische und akustische Hilfsmittel, die in der Schule verbleiben, sind vom Schulträger zu finanzieren.

Im Saarland werden Sachkostenbeiträge für auswärtige Sonderschüler gezahlt (1974: 350,-- DM pro Schüler), die jedoch auch aus Mitteln stammen, die der Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen werden.

In Niedersachsen werden Beihilfen zur Erstaussstattung und zur Ausstattung mit besonderen Einrichtungen geleistet. Ferner sind - wie auch in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen - Kostenbeteiligungen bei Schulversuchen möglich. In Schleswig-Holstein können nach Maßgabe der Haushaltsmittel Ergänzungszuschüsse gewährt werden.

In Bayern beteiligt sich das Land nicht an den hier behandelten Ausgaben. Allerdings haben die Regierungsbezirke an bedürftige Gemeinden Beihilfen zu leisten, wofür jährlich ein landeseinheitlich festgesetzter Betrag pro Lehrerstelle im Bezirk bereitzustellen ist.

Damit ist bereits die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände angesprochen. In Niedersachsen sind die Kreise verpflichtet, die Schulträger bei der Anschaffung audiovisueller Medien zu unterstützen, und in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, dem Saarland und Schleswig-Holstein erfolgt ein interkommunaler Finanzausgleich zwischen Schulträgern und Wohnsitzgemeinden der Schüler und/oder zwischen schülerabgebenden und schüleraufnehmenden Schulträgern über sogenannte Gastschulbeiträge. Zulässigkeit und Höhe dieser Gastschulbeiträge sind dabei mehr oder weniger durch Landesvorschriften bestimmt. Einige Länder legen die Gastschulbeiträge differenziert nach Schularten landeseinheitlich in absoluter Höhe fest (zum Beispiel Baden-Württemberg, Hessen¹), in anderen Ländern bemißt sich ihre Höhe nach den örtlich tatsächlich angefallenen laufenden Unterhaltungskosten pro Schüler

¹ In Hessen sind Gastschulbeiträge erst zulässig, wenn die auswärtigen Schüler mindestens 10 % der Schüler der jeweiligen Schulform eines Schulträgers ausmachen.

und Schulart (zum Beispiel Bayern). Sondervereinbarungen sind jedoch in beiden Fällen möglich. Landesvorschriften sind auch von den Schulverbänden bei der Umlage ihrer Kosten auf die Mitgliedsgemeinden zu beachten.

Alles in allem bietet sich somit ein buntes und in seinen Details nicht mehr zu überschauendes Bild. In diesem Zusammenhang sei noch vermerkt, daß zu den laufenden Sachausgaben, die der Ermittlung von Gastschulbeiträgen zugrunde gelegt werden, nach dem Sprachgebrauch der Länderebene in der Regel nicht nur die in diesem Abschnitt behandelten Ausgaben gehören, sondern alle laufenden Schulausgaben des Schulträgers, einschließlich der Ausgaben für das nicht-lehrende Schulpersonal, so daß über die Gastschulbeiträge auch ein gewisser interkommunaler Finanzausgleich hinsichtlich der weiter oben behandelten Ausgabekategorien erfolgt. Auch die in einigen Ländern gewährten allgemeinen Sachkostenbeiträge sind keineswegs für die Bestreitung der hier als "übriger Sachaufwand" bezeichneten Ausgaben zweckgebunden.

4. Bildungspolitische Vorstellungen und Aspekte ihrer Umsetzung

Unsere bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf eine breite und detaillierte Darstellung der Kompetenz- und Lastenverteilung im Primarbereich der Bundesrepublik Deutschland und auf eine mehr generelle Erörterung vorfindbarer Regelungen. Angesichts der Themenstellung des Projektes, zu dem die vorliegende Untersuchung einen Beitrag leisten soll, lassen sie somit eine intensive Hinwendung zu den Beziehungen zwischen spezifischen bildungspolitischen Zielsetzungen einerseits und bestimmten Finanzierungsinstrumenten andererseits vermissen. Gleichzeitig dürfte jedoch der Grund für diese Abstinenz deutlich geworden sein. Wie sich nämlich zeigte, hat sich in der BRD ein System zahlreicher, unterschiedlich allgemeiner und aufeinander bezogener Entscheidungsstrukturen herausgebildet, das eine Fülle von Eingriffs- und Regelungsmöglichkeiten bietet. Insofern ist, wie bereits eingangs betont, eine unmittelbare Entsprechung von Zielsetzung, darauf bezogenem Maßnahmenkomplex, seiner Finanzierung und zurechenbarer Wirklichkeitsveränderung nicht gegeben. Gleichwohl bleibt natürlich die Frage nach den bildungspolitischen Vorstellungen und ihrer Umsetzung bestehen, der wir uns deshalb im folgenden zuwenden wollen. Dabei sei vor dem Hintergrund der bisherigen Darlegungen so vorgegangen, daß wir versuchen, im Rahmen eines Überblicks über bildungspolitische Zielvorstellungen im Primarbereich die Ausführungen des Kapitels drei im Hinblick auf die Umsetzungsproblematik zusammenzufassen und beispielhaft zu präzisieren.

Allgemein gesprochen lassen sich die Zielvorstellungen für den Primarbereich - wie übrigens für das Bildungswesen insgesamt - dahingehend zusammenfassen, daß die Leistungsfähigkeit erhöht werden soll. Erhöhung der Leistungsfähigkeit meint dabei zweierlei: Einmal zielt sie darauf ab, die Schüler über eine Reform der Inhalte und Methoden des Unterrichts besser auf die an den Anforderungen einer modernen demokratischen Gesellschaft orientierten weiterführenden Lernziele vorzubereiten. Zum anderen beinhaltet

sie die Forderung nach Chancengleichheit im Sinne der Entdeckung und möglichst weitgehenden Förderung der individuellen Lernfähigkeit, um so die Anschlußmöglichkeiten für alle weiterführenden Bildungsgänge zu verbessern. Maßgebend für den letzteren Aspekt ist die Einsicht, daß allein mit der Gewährleistung formal gleicher Zugangschancen zu den verschiedenen weiterführenden Bildungsgängen und der gemeinsamen Unterrichtung von Kindern aller sozialen Schichten während der vier Grundschuljahre sozialschichtspezifische Selektion nicht verhindert und somit Gerechtigkeit bei der Zuteilung von Bildungschancen nicht gewährleistet werden kann.

Diese allgemeine Zielformulierung für den Primarbereich ist für unsere Zwecke zweifellos noch zu global. Bevor wir uns ihrer weiteren Konkretisierung zuwenden, sei jedoch kurz auf Maßnahmen und Ziele eingegangen, die zwar primär vor- und nachgelagerte Stufen des Systems betreffen, die aber für den Primarbereich Folgewirkungen zeitigen. So ist darauf hinzuweisen, daß unter dem Aspekt einer Verbesserung der Chancengleichheit der Elementarbereich (Kindergarten, Vorschule) in der Vergangenheit stark ausgebaut wurde. In Fortführung der dabei zugrundeliegenden Überlegungen wird zudem seit einiger Zeit über die Einführung einer allgemeinen Bildungspflicht vom 5. Lebensjahr an diskutiert, um so noch gezielter auf einen möglichst frühen Ausgleich unterschiedlicher Bildungsvoraussetzungen hinwirken zu können, dessen Möglichkeiten bisher unter anderem von der Bereitschaft der Eltern abhängen, ihre Kinder Einrichtungen des Elementarbereichs zuzuführen. Eine Vorverlegung der Bildungspflicht würde - so wird argumentiert - verbesserte Chancen zur gemeinsamen Erziehung von Kindern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in einem Alter eröffnen, das durch einen

hohen Grad der Bildbarkeit gekennzeichnet sei. Im Vordergrund der Diskussion steht dabei die Vorstellung eines fünfjährigen Primarbereichs (5. - 10. Lebensjahr)¹, der sich in eine zweijährige Eingangsstufe und eine dreijährige Grundstufe gliedert. Dabei soll die Eingangsstufe dazu dienen, die Schüler von den Formen des mehr spielerischen Lernens im Elementarbereich allmählich zu den systematischeren Formen des schulischen Arbeitens hinzuführen, wie es dann verstärkt erst in der Grundstufe beginnen soll. Während das Für und Wider einer vorverlegten Bildungspflicht und seiner organisatorischen Lösung jedoch noch umstritten ist,² haben Maßnahmen im Sekundarbereich I den Raum zur individuellen Förderung in der Primarstufe schon tendenziell erweitert, indem durch die Einführung einer zweijährigen Orientierungsstufe im Anschluß an die Primarstufe diese von der Selektionsproblematik etwas entlastet wird.

Kommen wir nach diesem kleinen Exkurs zurück auf die eingangs allgemein genannten bildungspolitischen Ziele im Primarbereich selbst. Sie beinhalten als speziellere Ziele neben Veränderungen in den Lerninhalten einmal die Einführung von Denk- und Arbeitsformen, die die Schüler zu entdeckendem Lernen sowie zu selbständigem und kooperativem Arbeiten hinführen und die ihnen die Einübung in Problemlösungen ermöglichen. Zum anderen meinen sie die Anpassung des schulischen Angebots nach Inhalt und Form an individuelle Lerndispositionen, Erfahrungswelt und Lerngeschichte, das heißt die Erweiterung des Prinzips der Integration - Kinder aller Schichten besuchen eine gemeinsame Schule - durch das Prinzip der Differenzierung - jedes Kind soll individuell gefördert werden. Die Einlösung dieser Ziele macht eine Fülle von

¹Zu den verschiedenen Organisationsmodellen siehe: Deutscher Bildungsrat, Die Bildungskommission: Bericht '75, Entwicklungen im Bildungswesen, Bonn 1975.

²Zur Klärung von in diesem Zusammenhang offenen Fragen wurden in den vergangenen Jahren von Bund und Ländern etwa je zur Hälfte finanzierte Modellversuche initiiert, über deren Auswertung die BLK 1976 einen ersten Bericht vorlegte, dazu: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Fünfjährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen, Stuttgart 1976.

Maßnahmen notwendig, die unter anderem auch eine qualitativ und quantitativ verbesserte Ressourcenausstattung des Primarbereichs erfordern. Genannt sei etwa der Einsatz neuer Lehr- und Lernmittel, das Abgehen vom Prinzip des Frontalunterrichts, das den Schüler in die Rolle rezeptiven Lernens drängt, die Differenzierung des Unterrichts bis hin zur Einrichtung von speziellen Förderkursen für lernschwache Schüler usw..

Vor diesem Hintergrund ist die bereits in der Vergangenheit seit langem erhobene Forderung zu sehen, den Primarbereich des Schulwesens finanziell besser auszustatten. Dabei wird vor allem darauf hingewiesen, daß der finanzielle Aufwand pro Schüler in Grund- und Hauptschulen immer noch erheblich unter dem in Realschulen und Gymnasien liegt, wenngleich sich die Situation relativ gebessert hat:

Tabelle 12: Öffentliche Ausgaben pro Schüler 1952 - 1972

	Grund-, Haupt- und Sonderschulen		Realschulen		Gymnasien	
	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index
1952	307	36	400	36	756	41
1956	556	65	752	68	1.202	65
1961	860	100	1.110	100	1.850	100
1965	1.034	120	1.390	125	1.965	106
1970	1.330	155	1.692	152	2.391	129
1972	1.734	202	2.025	182	2.731	148

Quelle: Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden 1950-1967, Weinheim 1972.
 Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden einschließlich Struktur-
 ausgaben zum Bildungswesen, München 1976; sowie eigene
 Berechnungen.

Einen etwas präziseren Einblick in die Entwicklung der Grund- und Hauptschulen gewinnt man jedoch erst, wenn man von der globalen Finanzbetrachtung abgeht und sich den sich dahinter verbergenden Realgrößen und ihren Relationen zuwendet, wie sie für den Zeitraum von 1955 bis 1974 in Tabelle 13 zusammengestellt sind.

Tabelle 13:

Schüler, Klassen und Lehrer an Grund- und Hauptschulen, 1955 bis 1974

	1955 ^{a)}	1960	1965	1970	1974
Grund- und Hauptschulen	29.465	31.109	30.048	21.504	18.094
	absolut (in 1.000)				
Schüler insgesamt	4.636	5.219	5.556	6.347	6.504
davon in Klassen 1-4	.	3.097	3.453	3.978	4.093
in Klassen 5-10	.	2.122	2.113	2.369	2.411
Klassen	127	143	160	187	211
Vollzeitlehrer	126	142	161	188	226
Teilzeitlehrer	32	31	38	61	50
	Beziehungszahlen				
Schüler je Schule	157,4	167,8	185,2	295,2	349,6
Schüler je Vollzeitlehrer	36,9	37,2	34,8	33,9	28,8
Schüler je Klasse	36,5	36,6	34,7	33,9	30,8

a) Ohne Hamburg, Bremen und Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildung im Zahlenspiegel, Ausgabe 1975.
Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten 1976, sowie eigene Berechnungen.

Auf dieser etwas weniger generalisierten Betrachtungsebene erfordert die Umsetzung der oben angesprochenen Konzepte für den Primarbereich zu allererst eine qualitativ und quantitativ verbesserte Versorgung der Schulen mit Lehrpersonal. Unter quantitativem Aspekt bedeutet das Verringerung der Schüler-Lehrer-Relation beziehungsweise Verbesserung der Relation Lehrer pro Klasse und damit Senkung

der Klassenstärken. Dementsprechend wurden und werden diese Kennzahlen auch vorrangig zur Charakterisierung der erreichten bzw. angestrebten Qualität von Schule benutzt. Wie nun aus Tabelle 13 hervorgeht, hat sich die Situation in Grund- und Hauptschulen in diesem Sinne in der Vergangenheit deutlich verbessert. Bei der Interpretation der Zahlen muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Klassengrößen im Primarbereich (Grundschulen) mit hoher Wahrscheinlichkeit größer sind als in Hauptschulen. Der 1970 vom Deutschen Bildungsrat geforderte Zielwert "maximal 25 Schüler je Klasse" im Primarbereich dürfte deshalb wahrscheinlich noch nicht erreicht sein.

In diesem Zusammenhang bestand in der Vergangenheit ein wesentliches Problem darin, das Angebot von Lehrern so zu erhöhen, daß kleinere Klassen möglich werden, denn die Situation in den sechziger Jahren war durch einen starken Mangel an Lehrkräften gekennzeichnet. Erste Versuche einer Lehrerbedarfsplanung Anfang der sechziger Jahre zeigten, daß angestrebte Verbesserungen in der schulischen Lehrerversorgung nicht realisiert werden konnten, weil sich - teilweise demographisch bedingt - zu wenige Schüler in Bildungsgängen befanden, die eine Berechtigung zum Lehrerstudium eröffneten. Gleichzeitig führte die ungünstige Altersstruktur der Lehrerschaft zu einem hohen Ersatzbedarf¹. In dieser Situation ging man dazu über, Lehrer in Kurzausbildung zu schulen, pensionierte Lehrer weiterzubeschäftigen und einen Teil des Bedarfs durch Teilzeitbeschäftigung und Überstunden abzudecken. Parallel zu diesen Maßnahmen erfolgte eine verstärkte Werbung für den Besuch des Gymnasiums und ein verstärkter Ausbau der Pädagogischen Hochschulen, an denen die Lehrer für Grund- und Hauptschulen ausgebildet werden. So wurde - gemessen an der Zahl der Studienanfänger - in der Expansionsphase der Jahre 1965 bis etwa 1970 die Kapazität der Pädagogischen Hochschulen etwa verdoppelt. Gleichzeitig wurde

¹Hierzu siehe: KÖHLER, Helmut: Lehrer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse statistischer Daten über das Lehrpersonal an allgemeinbildenden Schulen. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Studien und Berichte, Bd.33, Berlin 1975.

das Studium an diesen Hochschulen stärker verwissenschaftlicht und damit in seinem Niveau den Studiengängen an Universitäten angenähert. Dies diente nicht nur der Verbesserung der Qualität der Ausbildung, sondern ermöglichte auch eine Anhebung der Vergütungen im Rahmen des herrschenden Besoldungsrechts, das, wie wir sahen, die besoldungsmäßige Eingruppierung unter anderem stark von der geforderten Vorbildung abhängig macht. Es kann vermutet werden, daß die erfolgte Stellenanhebung de facto als finanzieller Anreiz für die Schulabgänger wirkte, den Lehrerberuf zu ergreifen.

In den letzten Jahren hat sich die Situation entscheidend verändert. Obwohl die Versorgung mit Lehrern keinesfalls als befriedigend angesehen wird, wurde die Expansion der Ausbildungskapazität an den Pädagogischen Hochschulen gestoppt, die Neueinrichtung von Lehrerstellen in den öffentlichen Haushalten stark begrenzt und damit sogar Lehrerarbeitslosigkeit in Kauf genommen. Hintergrund dieser Restriktionen ist, daß die zunehmende Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte es schwerer macht, im politischen bargaining-process weiterhin Ausgabensteigerungen für den Bildungsbereich durchzusetzen. Hinzu kommt eine starke Abnahme der Schülerzahlen infolge ständig schwächer besetzter Geburtenjahrgänge, die sich bereits derzeit im Primarbereich auswirkt:

Kinder im Alter von 6 Jahren (in 1000)

Bevölkerungsstatistik (Deutsche und Ausländer)		Vorausschätzung (nur Deutsche)	
1960	797	1975	829
1965	925	1976	724
1970	1.036	1977	682
1971	1.020	1978	597
1972	1.023	1979	525
1973	999	1980	508
1974	965	1983	495
		1985	507

Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang eine Maßnahme, die sich auf den Lehrerbedarf und damit auf den entsprechenden finanziellen Aufwand deutlich auswirkte. So wurden nämlich die Lehrer, obwohl öffentliche Bedienstete, explizit bei der letzten (1974) im öffentlichen Bereich durchgeführten Arbeitszeitverkürzung ausgenommen.

Die Umsetzung der eingangs angesprochenen bildungspolitischen Vorstellungen erfordert nicht nur einen quantitativ ausreichenden Einsatz von Lehrpersonal, sondern stellt auch veränderte Anforderungen an die Qualifikation der Lehrer. Insofern ist auch ihrer Aus- und Fortbildung mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die Länder können in diesem Zusammenhang - im Rahmen der ersten Ausbildungsphase an den Pädagogischen Hochschulen - über die Studien- und Prüfungsordnungen sowie über ihre Mitwirkungsrechte bei der Berufung von Lehrpersonal Einfluß nehmen. Noch weitreichender sind die Beeinflussungsmöglichkeiten während der zweiten Phase der Ausbildung, die als schulpraktische Phase außerhalb der Pädagogischen Hochschulen organisiert ist. Sie schließt mit bestandener 2.Staatsprüfung ab und ist Voraussetzung zur Erlangung der vollen Lehrbefähigung. Bei bereits im Schuldienst befindlichen Lehrern wird vor allem über ein verstärktes Angebot von Fortbildungsmöglichkeiten und über mehr oder weniger starke Freistellung vom Unterricht (Stundenreduzierung) versucht, auf Weiterbildungsaktivitäten hinzuwirken.

Wie aus Tabelle 13 ersichtlich, hat die Zahl der Grund- und Hauptschulen trotz steigender Schülerzahlen in der Vergangenheit abgenommen; dementsprechend ist die Zahl der Schüler je Schule gestiegen. Diese Entwicklung ist durchaus im Zusammenhang mit den oben angesprochenen bildungspolitischen Vorstellungen zu sehen. Denn abgesehen davon, daß man sich schon vor Jahren darüber im klaren war, daß in kleinen Landschulen (sogenannten Zwergschulen), in denen häufig einige oder sogar alle Jahrgangsstufen

in einer Klasse zusammengefaßt waren, nicht vertretbare Lehr- und Lernbedingungen herrschten, wurde die Schaffung größerer Schulsysteme als organisatorische Voraussetzung für ein differenzierteres Unterrichtsangebot angesehen¹. Aus diesem Grunde wurden seit den sechziger Jahren kleine Schulen zunehmend aufgelöst und größere Schuleinheiten geschaffen. Diese Entwicklung wurde von den Ländern einmal über die Schulentwicklungsplanung, die Festlegung von Schuleinzugsbereichen beziehungsweise von Schulmindestgrößen und sonstige früher genannte Richtlinien und Verfahren beeinflußt, zum anderen aber auch über eine entsprechende Politik bei der Vergabe von Schulbauzuschüssen. Um hier eine größere Flexibilität zu eröffnen, wurden in einigen Ländern bestimmte gesetzliche Ansprüche der Gemeinden auf Beteiligung des Landes bei Schulbauinvestitionen (Schulbaudritteln) abgeschafft. Eine wichtige Maßnahme war in diesem Zusammenhang die Übernahme der notwendig werdenden Schülerbeförderung durch die öffentlichen Haushalte. An diesen Beispielen wird deutlich, wie durch ein Maßnahmenbündel (Veränderung gesetzlicher Regelungen, Angebot von Finanzierungsbeteiligung bei Erfüllung bestimmter Auflagen, Verpflichtung zur Erbringung zusätzlicher Dienste, eventuell unter finanzieller Landesbeteiligung) das Land Einfluß auf die Lehr- und Lernbedingungen auch in den Bereichen zu nehmen vermag, für die die Kompetenz schwerpunktmäßig bei den Gemeinden liegt. Abschließend sei darauf hingewiesen, daß der bereits im Zusammenhang mit der Lehrerversorgung thematisierte starke Schülerrückgang der nächsten Jahre gerade auch im Hinblick auf Schulgrößenüberlegungen neue Probleme schafft, die eine vermehrte Abstimmung unter den Bildungsverwaltungen erfordert.

In den bisherigen Ausführungen wurde exemplarisch der Versuch unternommen, an einigen Beispielen die Umsetzung bildungspolitischer Vorstellungen zu charakterisieren. Dabei ging es um Maßnahmen, die die Lehr- und Lernbedingungen generell betreffen und

¹Der Bildungsgesamtplan spricht davon, daß - unter Berücksichtigung der regionalen Verhältnisse - möglichst zwei- oder mehrzügige Schulsysteme geschaffen werden sollten.

die unter anderem vom Globalziel der Chancengleichheit abgeleitet sind. Nach herrschender Auffassung entspricht es dabei dem Postulat der Chancengleichheit, daß die Kinder im Rahmen einer einheitlichen Grundschule die bestmögliche individuelle Förderung erfahren. Zum anderen widerspricht es diesem Postulat jedoch keinesfalls, sondern ist vielmehr ebenfalls darin begründet, daß Kinder, die auf Grund geistiger und körperlicher Behinderungen sowie wegen starker Verhaltensstörungen einer besonders ausgeprägten Zuwendung und spezieller Fördermaßnahmen bedürfen, mehr oder weniger losgelöst von der einheitlichen Grundschule besonders betreut werden.

Behinderte Kinder wurden in Deutschland schon früh im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht in die öffentliche Jugenderziehung einbezogen. Dabei kam es zur Zusammenfassung von Kindern mit gleichen oder ähnlichen Behinderungen in besonderen Schultypen, die innerhalb des allgemeinen Schulwesens Eigenständigkeit erreichten. In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Ausbau des Sonderschulwesens, das sich in neun Schultypen gliedert¹, im letzten Jahrzehnt erheblich forciert. So hat sich die Zahl der Sonderschulen seit Anfang der sechziger Jahre mehr als verdoppelt, die Zahl der Schüler fast verdreifacht, die Zahl der Lehrer etwa verfünffacht und die durchschnittliche Versorgung der Schüler mit Lehrern beziehungsweise die durchschnittlichen Klassenfrequenzen liegen sehr viel günstiger als in allen übrigen Schulen²:

Tabelle 14: Schüler und Lehrer an Sonderschulen, 1960 bis 1974

Jahr	Schüler	Vollzeit- lehrer	Teilzeit- lehrer	S c h ü l e r Schule	Klasse	j e Vollzeit- lehrer
1960	142.945	6.237	1.045	129,2	20,4	21,3
1965	192.323	9.599	2.492	130,9	18,5	19,0
1970	322.037	19.399	6.033	135,3	16,4	16,5
1974	384.952	30.540	5.920	146,1	14,8	12,7

Quelle: Bildung im Zahlenspiegel, Ausgabe 1975.

¹Schulen für Blinde, Gehörlose, Geistigbehinderte, Körperbehinderte, Lernbehinderte, Schwerhörige, Sehbehinderte, Sprachbehinderte und Verhaltensgestörte.

²Die angegebenen Zahlen beziehen sich sowohl auf den Primar- wie auf den Sekundarbereich.

Gleichwohl wird die Situation allgemein als sehr unbefriedigend angesehen. Denn noch immer fehlt eine erhebliche Zahl von Sonderschulplätzen, um alle entsprechend bedürftigen Kinder angemessen versorgen zu können¹. Ferner besteht, abgesehen davon, daß die bestehende durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation als weiterhin verbesserungsbedürftig angesehen wird, ein gravierender Mangel an ausgebildeten Sonderschullehrern, obwohl/ ^{auch schon} in der Vergangenheit zum Beispiel für Grund- und Hauptschullehrer prinzipiell die Möglichkeit bestand, sich mit gehaltserhöhender Wirkung in entsprechenden Kursen fortzubilden. Im übrigen wird neuerdings die Auffassung, behinderten Kindern könne am besten durch eigens für sie eingerichtete Schulen geholfen werden, stark infrage gestellt, da die schulische Aussonderung der Behinderten die Gefahr ihrer generellen gesellschaftlichen Desintegration mit sich bringe. Entsprechend haben sich 1973 der Deutsche Bildungsrat und ähnlich kürzlich der Deutsche Städtetag² dahingehend geäußert, daß ein abgestuftes System zunehmender Annäherung Behinderter und Nichtbehinderter angestrebt werden sollte, das vom bloßen Sichtkontakt bis hin zur Integration Behinderter in die allgemeine Schule reicht. In diesem Zusammenhang wird unter anderem gefordert, daß - neben einer Verbesserung der Früherkennung, Frühbehandlung und Frühförderung - "die Grundschule durch Aufgeschlossenheit, vermehrte Möglichkeiten zu Differenzierung und Durchlässigkeit sowie entsprechende Klassenfrequenzen und Lehrer-Schüler-Relationen befähigt wird, zukünftig einen Teil derjenigen Kinder zu fördern, die gegenwärtig in Sonderschulen eingewiesen werden müssen."³

¹Dabei ist der Fehlbestand je nach Behinderungsart unterschiedlich. Während die Schulplätze für Blinde und Gehörlose ausreichen und der Ausbau in den sechziger Jahren vor allem den Lernbehinderten zugute kam, fehlen bei den anderen Behinderungsarten Sonderschulplätze für über 50 % der Kinder. Nach Schätzwerten der Kultusministerkonferenz konnten im Jahre 1970 ca. 230.000 Kinder nicht in entsprechenden Sonderschulen gefördert werden.

²Vgl. Deutscher Bildungsrat: Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher. Bonn 1973; Deutscher Städtetag: Hinweise zur schulischen Förderung Behinderter oder von Behinderung Bedrohter. Hektographierter Umdruck, Köln, 29.4.1976.

³Deutscher Städtetag: Hinweise..., a.a.O., S.4.

Um das angedeutete Konzept für den Bereich der Sonderpädagogik verwirklichen zu können - nämlich weiterer Ausbau bei stärkerer Integration in das allgemeine Schulwesen -, werden zahlreiche Maßnahmen für notwendig erachtet. Zu ihnen gehören zum Beispiel die Vermehrung der Studien- und Ausbildungsplätze für speziell sonderpädagogisches Personal sowie das Hinwirken auf die Einführung sonderpädagogischer Ausbildungselemente in die Studiengänge aller Lehrer, indem entsprechende Inhalte in den Studien- und Prüfungsordnungen Berücksichtigung finden und an den Hochschulen die personellen Voraussetzungen geschaffen werden. Weitere Maßnahmen sind die Erstellung beziehungsweise Ergänzung von Schulentwicklungsplänen im Hinblick auf den Integrationsaspekt und die entsprechende Reformulierung der staatlichen Schulbaurichtlinien, Raumprogramme usw., wobei von kommunaler Seite der Wunsch nach größerer Flexibilität betont wird, um stärker auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der jeweiligen örtlichen Situation eingehen zu können. Ferner wird zum Beispiel die Notwendigkeit gesehen, über eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Medienentwicklung für ein adäquates Angebot an sonderpädagogischen Lehr- und Lernmitteln zu sorgen, weil die Behindertengruppen zahlenmäßig zu gering sind, um für die Lehrmittelhersteller attraktive Märkte abzugeben. Abgesehen von derartigen, hier durchaus nicht erschöpfend dargestellten Maßnahmen zur Umsetzung der bildungspolitischen Vorstellungen im Sonderschulbereich, wird im Hinblick auf die Finanzierungsproblematik unter anderem global von einer Umschichtung von Personal- und Sachmittelansätzen zugunsten des allgemeinen Schulwesens gesprochen, die sich entsprechend der Verlagerung der Funktion von Sonderschulen auf das allgemeine Schulwesen vollziehen soll. Außerdem sei die von kommunaler Seite erhobene Forderung erwähnt, daß mit der Eingliederung Behinderter in die allgemeine Schule verbundene zusätzliche Ausstattungserfordernisse durch einen entsprechenden Finanzausgleich bezuschußt werden müssen.

Unter dem Gesichtspunkt der Beschulung von Sonderpopulationen stellt sich in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend noch ein spezielles Problem: die schulische Versorgung von Kindern zugewanderter ausländischer Arbeitnehmer, denn auch für diese Kinder

besteht Schulpflicht. Dabei handelt es sich durchaus um eine längerfristige Integrationsaufgabe. Denn während teilweise noch vor wenigen Jahren davon ausgegangen wurde, daß die ausländischen Arbeitskräfte nach einigen Jahren wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden, muß heute eher unterstellt werden, daß ein großer Teil der inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen ausländischen Familien hier bleiben wird und integriert werden muß. Zwar wurde die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in der Rezession stark eingeschränkt. Der Anteil ausländischer Kinder stieg jedoch weiter, da zum einen die Geburtenziffern der Ausländer aus süd- und südosteuropäischen Ländern erheblich höher sind als die der deutschen Bevölkerung, zum anderen die Familienzusammenführung (Zuzug von Angehörigen) sich weiter fortsetzte.

Die Entwicklung der ausländischen Schülerzahlen an Grund- und Hauptschulen bis 1974 macht Tabelle 15 deutlich. Sie zeigt einen rapiden Anstieg, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß die mit ausländischen Kindern stark besetzten Jahrgänge jetzt erst langsam ins Primarschulalter eintreten.

Tabelle 15: Ausländische Schüler an Grund- und Hauptschulen, 1965 bis 1974

Land	Ausländische Schüler					
	1 9 6 5		1 9 7 0		1 9 7 4	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Schleswig-Holstein	400	0,2	1.746	0,7	4.351	1,7
Hamburg	457	0,3	3.190	2,2	7.037	5,0
Niedersachsen	1.521	0,2	8.031	1,0	19.773	2,6
Bremen	108	0,2	1.037	1,5	3.707	5,5
Nordrhein-Westfalen	10.574	0,7	39.806	2,3	97.387	5,5
Hessen	3.767	0,8	15.550	3,1	33.998	7,6
Rheinland-Pfalz	173	0,0	4.988	1,2	10.380	2,5
Baden-Württemberg	8.793	1,1	36.559	3,9	68.141	7,2
Bayern	4.662	0,5	18.825	1,6	42.077	3,4
Saarland	1.173	0,9	2.322	1,7	3.623	3,0
Berlin	604	0,5	5.652	3,7	15.259	9,0
Bundesgebiet	32.232	0,6	137.706	2,2	305.733	4,8

Quelle: KMK, Der Schulbesuch ausländischer Schüler in der BRD 1965/66-1974/75 - Allgemeinbildende Schulen. Ergebnisse einer Auswertung der amtlichen Schulstatistik

Aus Tabelle 15 geht auch hervor, daß sich das Problem der ausländischen Schüler unter quantitativem Aspekt in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich stellt. Aber auch hinter den Länderdurchschnitten verbergen sich erhebliche regionale Unterschiede, da sich die Ausländer vor allem in den industriellen Ballungszentren und dort wieder in bestimmten Wohnvierteln konzentrieren. So lag der Anteil ausländischer Schüler zum Beispiel an Berliner Grundschulen 1975 im Landesdurchschnitt bei 9,6 %. Von den Grundschulern in einem Berliner / ^{Bezirk (Kreuzberg)} hatten aber rund 36 % eine ausländische Staatsangehörigkeit und von den Kindern unter 6 Jahren bereits mehr als die Hälfte. Alles in allem kann durchaus davon ausgegangen werden, daß an vielen Schulen ein Anteil von 20 % Ausländerkindern je Klasse, der von der Ständigen Konferenz der Kultusminister als oberer Grenzwert für eine erfolgreiche Integration ausländischer Schüler angesehen wird, heute durchaus schon überschritten ist. Entsprechend dürften in stark von Ausländern besetzten Wohngebieten die Lehrbedingungen für die nicht speziell ausgebildeten Lehrer wie auch die Lernbedingungen für deutsche und ausländische Kinder wesentlich unter den allgemein gültigen Standards liegen.

Allgemeine und umfassende Lösungsversuche dieses Problems sind bisher jedoch noch nicht erarbeitet worden, wenngleich das Problembewußtsein in den Verwaltungen ständig wächst, wie eine Reihe administrativ getroffener Einzelmaßnahmen erkennen läßt. Es handelt sich dabei um Versuche mit der Einführung muttersprachlichen Unterrichts für Ausländerkinder, um den Einsatz von Lehrern mit Fremdsprachenkenntnissen, die Bereitstellung von Stellen für ausländische Lehrer, die Verstärkung der Lehrerversorgung, die Einrichtung geschlossener Ausländerklassen in besonders problematischen Bezirken oder um die Übernahme der Fahrtkosten zu zentralisierten Förderveranstaltungen durch die öffentlichen Haushalte.

Eine auf Chancengleichheit angelegte Bildungspolitik kann sich schließlich nicht darauf beschränken, lediglich durchschnittliche Zielwerte zu verwirklichen. Insofern ist die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in regionaler Hinsicht ebenfalls ein Aspekt des Postulates der Chancengleichheit. Dabei muß es nicht unbedingt um

Tabelle 16:

Durchschnittliche Schulgröße und Versorgung der Schüler an allgemeinbildenden Schulen, 1972 (Verhältniszahlen)

Land/ Schulart	S c h ü l e r je			Hauptamtl. Lehrer je Klasse
	Schule	Klasse	hauptamtl. Lehrer	
Grund- und Haupt- schulen	332	33	32	1,03
davon:				
Schleswig-Holstein	286	29	34	0,85
Hamburg	489	32	27	1,16
Niedersachsen	283	29	29	1,01
Bremen	477	31	26	1,18
Nordrhein-Westfalen	351	34	35	0,96
Hessen	323	31	33	0,93
Rheinland-Pfalz	272	33	28	1,17
Baden-Württemberg	284	33	33	0,99
Bayern	408	36	32	1,14
Saarland	323	31	29	1,06
Berlin	548	32	25	1,27
Sonderschulen	144	16	15	1,09
Realschulen	421	32	25	1,29
Gymnasien	691	29	21	1,41

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 10,
I. Allgemeinbildende Schulen, 1972.

Tabelle 17:

Grund- und Hauptschulklassen nach Klassenfrequenzgruppen, 1972

Land	insgesamt	Grund- und Hauptschulklassen						
		davon mit .. bis ... Schülern						
		20 oder weniger	21 - 25	26 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	46 oder mehr
a b s o l u t								
Schleswig-Holstein	8.610	661	1.572	2.769	2.627	901	75	5
Hamburg	4.617	68	256	1.145	2.524	619	5	-
Niedersachsen	28.146	1.269	5.465	10.197	8.232	2.579	354	50
Bremen	2.233	39	200	777	1.029	181	7	-
Nordrhein-Westfalen	52.662	739	3.048	9.952	18.001	14.764	5.552	636
Hessen	17.269	409	2.085	5.817	6.005	2.369	479	105
Rheinland-Pfalz	12.972	243	1.375	2.846	4.299	3.135	969	105
Baden-Württemberg	28.856	524	2.863	7.261	8.620	6.004	2.657	927
Bayern	34.123	76	762	4.332	9.587	11.780	5.761	1.825
Saarland	4.110	27	548	1.282	1.461	652	124	16
Berlin (West)	5.300	167	236	1.394	2.602	895	5	1
Bundesgebiet	198.898	4.222	18.410	47.772	64.987	43.879	15.958	3.670
in %								
Schleswig-Holstein	100	7,7	18,3	32,2	30,5	10,5	0,9	0,1
Hamburg	100	1,5	5,5	24,8	54,7	13,4	0,1	-
Niedersachsen	100	4,5	19,4	36,2	29,2	9,2	1,3	0,2
Bremen	100	1,7	9,0	34,8	46,1	8,1	0,3	-
Nordrhein-Westfalen	100	1,4	5,8	18,9	34,2	28,0	10,5	1,2
Hessen	100	2,4	12,1	33,7	34,8	13,7	2,8	0,6
Rheinland-Pfalz	100	1,9	10,6	21,9	33,1	24,2	7,5	0,8
Baden-Württemberg	100	1,8	9,9	25,2	29,9	20,8	9,2	3,2
Bayern	100	0,2	2,2	12,7	28,1	34,5	16,9	5,3
Saarland	100	0,7	13,3	31,2	35,5	15,9	3,0	0,4
Berlin (West)	100	3,2	4,5	26,3	49,1	16,9	0,1	0,0
Bundesgebiet	100	2,1	9,3	24,0	32,7	22,1	8,0	1,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 10, I. Allgemeinbildende Schulen, 1972.

die absolute Identität der Verhältnisse gehen, sondern darum, daß zumindest überall bestimmte Mindestwerte erreicht werden. Bezogen auf die Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik gilt das sowohl in bezug auf die Verhältnisse innerhalb eines Landes wie auch zwischen den Ländern. Die Tabellen 16 und 17 verdeutlichen diesen Sachverhalt. Sie zeigen, daß im Jahre 1972 sowohl innerhalb der Länder wie auch zwischen ihnen zum Beispiel hinsichtlich der Klassengrößen erhebliche Unterschiede bestanden, die auch heute kaum abgebaut sein dürften.

Als Regelungsmechanismen zum Ausgleich räumlicher Disparitäten innerhalb eines Landes dienen in gewissem Maße zum Beispiel die Schulentwicklungsplanung, die landeseinheitliche Festlegung von Schüler-Lehrer-Relationen, Klassenhöchstfrequenzen, Schwellenwerten für Klassenteilungen sowie Schulbaurichtlinien und Raumprogrammen, die Fixierung bestimmter Ausstattungsstandards, Rahmenrichtlinien für den Unterricht, das Zulassungs- und Genehmigungsverfahren bei Lernmitteln sowie die Bestimmung von Mindest- oder Höchstbeträgen im Rahmen der Lernmittelfreiheit. Gleichwohl bieten all diese Regelungen im Hinblick auf die Selektionen für Spezialprobleme, das heißt hier im Hinblick auf die je gegebenen örtlichen Verhältnisse, gewisse Spielräume. In diesem Zusammenhang spielt nicht zuletzt die sehr unterschiedliche Wirtschafts- und damit Finanzkraft der Gemeinden eine erhebliche Rolle, von der die Einlösung der Richtlinien, Verordnungen und Erlasse über die Versorgung mit schulischen Realressourcen zu einem guten Teil abhängt. Unter diesem Gesichtspunkt erlangen die finanziellen Landesbeteiligungen Bedeutung, zu denen der Deutsche Bildungsrat jedoch feststellt: "Selbst dort, wo die Landeszuschüsse nach der Finanzkraft der Gemeinden gewichtet werden, dürften die Unterschiede in ihrer Finanzkraft zwar im Einzelfall aufgehoben, in der Regel aber nur gemildert werden. Insgesamt betrachtet sind weder der Gemeindefinanzausgleich noch andere die Schulfinanzierung berührende Ausgleichssysteme geeignet, die regionalen Unterschiede der Finanzkraft der Gemeinden auf ein verträgliches Maß zu verringern."¹

¹Deutscher Bildungsrat: Bericht '75, Entwicklungen im Bildungswesen. Bonn 1975, S.307.

Was nun das Verhältnis zwischen den Ländern betrifft, so dient der Länderfinanzausgleich - der Finanzkraftunterschiede ja keinesfalls behebt - zwar dazu, die Länder potentiell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben erfüllen zu können; da aber den Ländern die volle Verwendungsautonomie belassen bleibt, lassen sich Auswirkungen des Finanzausgleich auf die Schulsituation in einem Land nicht feststellen. Es ist aber zu vermuten, daß eine verbesserte Finanzausstattung im politischen bargaining-process auch dem Bildungswesen zugute kommt. Von unmittelbarem Einfluß auf die Vereinheitlichung der Schulsituation in den Ländern im Rahmen der vom Grundgesetz geforderten Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland sind zum Beispiel die Aktivitäten der Ständigen Konferenz der Kultusminister. Unter den seit ihrer Errichtung gefaßten ca. 1.000 Beschlüssen finden sich zum Beispiel Vereinbarungen über die Vereinheitlichung der Lehrerausbildung, die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit, den Beginn und die Dauer der Schulpflicht, die Durchführung von Schulversuchen, sowie Empfehlungen zur Arbeit in der Grundschule, zur Ordnung des Sonderschulwesens oder zum Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer.¹ Wie aber bereits früher erwähnt, liegen die Grenzen der KMK dort, wo nicht alle Länder glauben, Beschlußvorlagen zustimmen zu können. Weitere Wirkungen in Richtung auf Vereinheitlichung resultieren zum Beispiel aus den Aktivitäten der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung sowie des Deutschen Bildungsrates, aus der bundesweiten Organisation der Parteien, der Gewerkschaften und Interessenverbände vor dem Hintergrund einer republikweiten bildungspolitischen Diskussion.

¹Siehe dazu Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Loseblattsammlung. Luchterhand Verlag.

5. Zur Neuordnung der Kompetenz- und Lastenverteilung

Wie unsere bisherigen Darlegungen deutlich werden ließen, ist in der Bundesrepublik Deutschland für die Regelung des Schulbereichs ein kompliziertes System inhaltlicher und finanzieller Verantwortung entstanden, in dem die grundsätzliche Trennung von Zuständigkeiten durch wechselnde Beteiligungsverhältnisse immer wieder durchbrochen wird. Das führt, wie der Deutsche Bildungsrat betonte, zu Spannungen zwischen rechtlichen Prinzipien und tatsächlicher Entwicklung und zu einer mangelnden Sachgerechtigkeit der Kompetenz- und Lastenverteilung mit negativen Konsequenzen für die Umsetzung gewandelter bildungspolitischer Konzeptionen. Er gab deshalb ein Gutachten in Auftrag, das vor dem Hintergrund der bestehenden Regelungen und unter Einbeziehung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform sowie der Finanzreform Vorschläge für eine Neuordnung unterbreitete. Dies ist bislang der einzige Versuch einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit Problemen des Finanzierungssystems und seiner Umgestaltung unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung bildungspolitischer Ziele geblieben.¹

Auf Grund einer Analyse der bestehenden Regelungen vertraten die Gutachter den Standpunkt, daß das gegebene System angesichts der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden und der Kompetenzzersplitterung auf jeder dieser Ebenen sowohl hinsichtlich der Offenheit für Strukturreformen wie auch im Hinblick auf Planungsadäquanz, Verwaltungseffizienz und bestimmte Partizipationsvorstellungen in hohem Maße unzureichend sei.

Vor diesem Hintergrund wurde als radikalste Lösung eine weitreichende Trennung von Aufgaben und Lastenverteilung vorgeschlagen. Danach sollte die Finanzlast im Prinzip bei den Ländern liegen und die Verteilung der Finanzmittel hätte entsprechend den Richtlinien einer staatlichen Rahmenplanung zu erfolgen, an der die Kommunen zu beteiligen wären. Einmal soll auf diese Weise eine einheitliche, von der Finanzkraft der einzelnen

¹BOEHM, Ulrich, RUDOLPH, Hedwig: a.a.O.

Schulträger unabhängige Mindestausstattung der Schulen gesichert werden (Grundfinanzierung). Zum anderen soll die mit keinen über die Rahmenplanung hinausgehenden Auflagen verbundene Mittelvergabe den nachgeordneten Ebenen größere Gestaltungsspielräume eröffnen, bis hin zur Einzelschule als kleinster Entscheidungseinheit, deren Kompetenzen für Routine- und Zweckentscheidungen zu erweitern und durch entsprechende Finanzausstattung abzusichern seien. Im übrigen sollte es den Schulträgern unbenommen bleiben, ihre Schulen in Ergänzung zur staatlichen Grundfinanzierung durch eigene finanzielle Leistungen (Zusatzfinanzierung) zu fördern.

Neben diesem Ansatz enthält das Gutachten auch weniger weitreichende Vorschläge zur Korrektur des bestehenden Systems der staatlich-kommunalen Schulunterhaltung für den auch von den Autoren antizipierten Fall, daß das Konzept der staatlichen Grundfinanzierung in dieser Strenge politisch nicht durchsetzbar ist. In der Tat ist das Konzept in dieser Form von keinem Land aufgegriffen worden und auch der Deutsche Bildungsrat äußert sich in einer späteren Empfehlung zurückhaltender.¹ Dies ist sicherlich darin begründet, daß die Realisierungschancen für eine derartige Trennung von Kompetenzen und Finanzierungslast politisch nicht gegeben sind, ihre Folgeprobleme schwer einzuschätzen sind und sich die Aufmerksamkeit der Bildungspolitik auf die Bearbeitung anderer, als dringlicher empfundener Probleme konzentriert hat.

¹Siehe Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn, 1973, S. A 85 ff.

Literaturverzeichnis

Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden 1950-1967. Weinheim 1972.

Albert, W. und Oehler, Ch.: Die Kulturausgaben der Länder, des Bundes und der Gemeinden einschließlich Strukturausgaben zum Bildungswesen. München 1976.

Boehm, U.: Probleme der Planung und Finanzierung des Schulbaus in der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Berlin 1971.

Boehm, U. und Rudolph, H.: Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem. Analyse und Ansätze zur Reform. Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 20. Stuttgart 1971.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bildungsbericht '70. Bonn 1970.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan. Stuttgart 1973.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Fünfjährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen. Stuttgart 1976.

Bungardt, K.: Die Odyssee der Lehrerschaft. Hannover 1965.

Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975. Bonn 1968.

Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau. Bonn 1969.

Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970.

Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn 1973.

Deutscher Bildungsrat: Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher. Bonn 1973.

Deutscher Bildungsrat: Die Bildungskommission: Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen. Bonn 1975.

Deutscher Städtetag: Kommunalen Finanzausgleich in den Bundesländern. DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, Heft 1. Köln 1973.

Deutscher Städtetag: Hinweise zur schulischen Förderung Behinderter oder von Behinderung Bedrohter. Hektographierter Umdruck, Köln 29.4.1976.

Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953-1965, Gesamtausgabe. Stuttgart 1966.

Flitner, W.: Die vier Quellen des Volksschulgedankens. 3. Aufl., Stuttgart 1954.

Haushaltsplan des Landes Niedersachsen, 1975, Bd. I.

Heckel, H.: Die Städte und ihre Schulen. Stuttgart 1959.

Heckt, W. (Bearbeiter): Die Leistungen der Länder für den gemeindlichen Finanzausgleich. Institut "Finanzen und Steuern", Heft 105. Bonn 1974.

Köhler, H.: Lehrer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse statistischer Daten über das Lehrpersonal an allgemeinbildenden Schulen. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Studien und Berichte, Bd. 33. Berlin 1975.

Leschinsky, P. und Roeder, P.M.: Schule im historischen Prozeß - Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung. Stuttgart 1976.

Naumann, J.: Medien-Märkte und Curriculumrevision in der Bundesrepublik Deutschland. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Studien und Berichte, Bd. 30. Berlin 1974.

OECD: Reviews of national policies for education, Germany. Paris 1972.

Seipp, P. (Hrsg.): Schulrecht. Loseblatt-Sammlung. Neuwied und Berlin.

Siewert, P.: Ausgabenberechnung für Ganztagschulen, Ausgabenanalyse bestehender Ganztagschulen im Vergleich mit Halbtagschulen. Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 6. 2. Aufl., Stuttgart 1972.

Spaniol, O.: Das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen auf dem Gebiet des Schulwesens in der Bundesrepublik. Diss., Marburg 1960.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Der Schulbesuch ausländischer Schüler in der BRD 1965/66-1974/75 - Allgemeinbildende Schulen. Ergebnisse einer Auswertung der amtlichen Schulstatistik. Bonn (o.J.).

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Loseblatt-Sammlung. Luchterhand-Verlag.

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1976.

Statistisches Bundesamt: Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 10, Bildungswesen, I. Allgemeinbildende Schulen.

Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen.

Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft.

Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Reihe 5, Sonderbeiträge zur Finanzstatistik, Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur.